

L'EXPROPRIATION

DES

PLUS-VALUES INDIRECTES

RÉSULTANT DES TRAVAUX PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 14 Mars 1930, à 14 heures.

PAR

Robert LE SOURD

Lauréat de la Faculté de Droit de Paris

JURY... { *Président : M. L. ROLLAND, Professeur*
Suffragants ... { MM. JACQUELIN { *Professeurs*
MESTRE

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V^e)

—
1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'EXPROPRIATION DES PLUS-VALUES INDIRECTES RÉSULTANT DES TRAVAUX PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 14 Mars 1930, à 14 heures.

PAR

Robert LE SOURD

Lauréat de la Faculté de Droit de Paris

JURY... { Président : M. L. ROLLAND, Professeur
Suffragants ... { MM. JAQUELIN { Professeurs
MESTRE

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)
22, rue Soufflot — PARIS (V^e)

1930



INTRODUCTION

Les travaux publics ont souvent pour résultat de procurer indirectement aux propriétés voisines des avantages qui peuvent augmenter considérablement leur valeur. Des particuliers bénéficient gratuitement de ces plus-values dont les deniers publics font les frais. N'est-il pas légitime, dès lors, que la collectivité en poursuive la récupération sur les propriétaires enrichis par elle ? Qu'elle les *exproprie* même, à défaut d'accord amiable, de ce qu'elle a ainsi incorporé à leur propriété, et cela, bien que cet enrichissement ait pu se produire en dehors de la volonté de ceux qui en profitent, voire contre leur gré ?

On doit distinguer les plus-values directes et les plus-values indirectes.

Les plus-values *directes* sont celles qui résultent d'un travail dont l'objet principal était de les faire naître¹.

Par contre on appelle plus-values *indirectes* celles qui résultent de travaux dont le but principal n'était pas de leur donner naissance, mais qui l'ont fait accessoirement², comme la création d'une station de chemin de fer qui avantage les terrains voisins, ou encore les travaux d'extension d'une

1. Par exemple, travaux de consolidation de terrains en sous-sol. Cf. Cons. d'Et. 13 janvier 1882. Villiermont, rec. p. 48.

2. Cf. Hauriou, *Précis de Droit administratif*, p. 727; Berthélemy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, p. 607.

ville qui transforment des terrains arables en terrains à bâtir.

Telles sont, et exclusivement, les plus-values qui nous occuperont. Nous ajoutons dès maintenant, et l'on constatera à la lecture de ce qui va suivre, que bien que qualifiées « indirectes » ces plus-values pourront parfaitement résulter *directement* d'un travail public donné.

Nous ne dissimulons pas que cette récupération des plus-values constitue une atteinte aux conceptions les plus individualistes du droit de propriété, quoiqu'on ne prétende viser qu'une portion relativement faible, récemment et gratuitement acquise, des biens auxquels ce droit s'applique. Aussi, avons-nous jugé nécessaire de consacrer un chapitre de ce travail à un exposé sur la propriété, l'expropriation et la plus-value.

Notre première partie aura pour objet d'exposer les termes du problème de la récupération des plus-values. Le premier chapitre situera la question et posera le principe de la récupération; le second chapitre dira les applications qu'il a reçues dans notre ancien droit; le troisième, celles qu'en ont faites les législations étrangères contemporaines en nous en tenant toujours aux solutions administratives, les procédés fiscaux ne devant pas entrer dans notre sujet.

Nous nous proposons, dans une seconde partie, d'examiner les modes administratifs de récupération des plus-values actuellement en vigueur dans nos lois : le titre I^{er} aura pour objet la récupération des plus-values acquises au jour où la procédure est engagée, le second aura trait à la récupération des plus-values à venir. A propos de chaque procédé nous résumerons les critiques les plus intéressantes qu'ils ont pu soulever, et, visant un résultat pratiquement efficace, nous suggérerons les réformes qui nous paraissent nécessaires et suffisantes pour aboutir à une application du principe

préconisé. Nous dirons enfin dans un titre III quelques mots des projets de taxes sur la plus-value¹.

1. Nous tenons à remercier particulièrement ici parmi ceux qui ont bien voulu nous communiquer des documents ou nous aider de leurs conseils :

M. E. Duplan, avoué de la Ville de Paris et du Département de la Seine, qui, avec tant de bienveillance, nous a accordé le précieux secours d'une compétence exceptionnelle qui fait autorité en matière d'expropriation; M. le Professeur Louis Rolland à qui nous sommes très reconnaissant de nous avoir dirigé dans l'élaboration de ce travail et qui a bien voulu, ainsi que son éminent collègue de la Chambre des députés, M. le Président Puech, nous procurer une abondante documentation parlementaire; M. Gaston Monssarat, Directeur Honoraire au Ministère de l'Intérieur, M. Doumerc, Directeur du Plan de Paris à la Préfecture de la Seine; M. L. Labbé, Auditeur au Conseil d'Etat; M. Bleu, Sous-Directeur, MM. Rouilly et Teissier, Chefs de Bureaux à la Préfecture de la Seine; MM. les Directeurs des Services des Travaux des Villes de Lyon et d'Orléans; M. Chain, avoué de la Ville de Vincennes, M. Covillard, avoué de la Ville de Dijon M. Rosier, Secrétaire Général du Comité Supérieur pour l'Aménagement de la Région parisienne, M. Ernest Haumesser et M. Daudé-Bancel, Secrétaire de la Ligue pour la Réforme foncière, qui nous ont ouvert leurs archives personnelles et fait profiter de leurs avis.

M. H. Puget, Auditeur au Conseil d'Etat, Professeur Agrégé des Facultés de Droit qui nous a donné la primeur des résultats d'une enquête qu'il vient de faire en Espagne M. Bruggeman, Directeur de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris M. François, Inspecteur Général-adjoint chef du service technique du Plan de Paris, qui nous a notamment communiqué une intéressante documentation provenant de l'Ingénieur en Chef de la Ville de Rome; M. de la Casinière, ancien chef du Service du Contrôle des Municipalités au Maroc; M. Pol de Bruyne, Ingénieur-Chef du Service général des travaux de la Ville de Liège; M. Alfred Guinchard, Directeur des Travaux Publics du Canton de Neuchâtel; M. Pellerin, Avocat au Barreau de Londres; M. R. Cramer, Avocat à Genève; les Urbanistes M. Benoist-Lévy et M. Bourdeix, à l'obligeance desquels nous devons d'avoir pu écrire notre chapitre de Droit Comparé.

PREMIÈRE PARTIE

Le problème de la plus-value

CHAPITRE PREMIER

LE PRINCIPE DE LA RECUPERATION DES PLUS-VALUES

Bien que les exemples d'atteintes portées à la propriété individuelle, dans le but de permettre aux collectivités de récupérer les plus-values procurées à des particuliers par leurs travaux publics, soient fréquents dans l'histoire de notre droit, le principe de la récupération n'a été dégagé qu'à une époque relativement récente. Il ne pouvait être défini juridiquement, en effet, qu'au cours d'une phase assez avancée de l'évolution que subit continuellement la notion même de propriété et que nous allons brièvement rappeler¹ :

Le droit de propriété, tel que l'ont conçu vraisemblablement les civilisations gréco-latines, a son origine dans la faculté reconnue aux premiers hommes par leurs contemporains de s'approprier la matière transformée par leur travail. Notion individualiste exclusive de tous droits des tiers

1. Cf. Planiol et Ripert, *Traité pratique de Droit civil*, t. III, Introduction; et de Laveleye, *La propriété et ses formes primitives*,

sur l'objet approprié, celui-ci étant destiné au seul et exclusif usage de son maître; conception fruste, égoïste pour tout dire, qui sans envisager les répercussions possibles sur autrui, conférait des droits absolus au titulaire de la propriété capable de faire respecter son bien; ce qu'Ulpien qualifiait de *jus ulendi et abutendi*.

Cette rigueur s'explique par un état social dépourvu de solidarité, d'où cette simplicité dans la conception comme dans la défense des droits. La propriété, dans le premier état du Droit Romain, était encore sanctionnée par la faculté pour le volé de s'approprier la personne de son voleur : « *illique cui furtum factum escit addicitor*¹ », voire de le tuer.

Ce droit absolu de propriété fut tempéré dans son égoïsme foncier par les doctrines philosophiques altruistes des néoplatoniciens et surtout de l'Evangile; ces dernières furent même, après la chute de l'Empire romain, le seul frein efficace contre la barbarie des hordes qui déferlèrent sur les provinces romaines. Elles permirent à la propriété de s'organiser en face des invasions, et, toujours dans le but de pourvoir à sa défense, de prendre peu à peu la forme féodale. A défaut de pouvoir compter sur une stabilité sociale assurée, les plus faibles se confièrent aux plus forts. Les particuliers firent remise de leurs biens aux chefs de guerre, armés pour la défense comme pour les représailles. L'Eglise elle-même eut ses défenseurs laïcs.

Telle est l'explication du « démembrement » féodal de la propriété consenti pour les nécessités de sa défense, et l'origine de ce domaine éminent que, fort légitimement alors, on reconnut au suzerain en échange de sa protection, les particuliers ne conservant que le domaine utile. Ce démembrement persista après l'abolition de la féodalité par la création d'un pouvoir central qui s'attribua, fort légitimement alors, avec

1. Lex XII tab., cap. IV, 2.

les charges de police et de défense, le domaine éminent sur les propriétés privées qui en était le corollaire.

On sait comment la théorie du Domaine éminent de la Couronne fut combattue par les philosophes du XVIII^e siècle, en particulier par Rousseau.

Le premier soin de la Révolution fut de l'abolir, en réunissant aux mains des propriétaires tous les attributs du droit de propriété tel que l'avaient conçu autrefois les Romains; la propriété fut de nouveau le droit absolu d'user et d'abuser de sa chose; la Déclaration des Droits de l'Homme le proclama « inviolable et sacré ». La propriété, de féodale, devenait bourgeoise : ce devait être le résultat essentiel et durable de la Révolution, ou plus exactement d'une lente évolution parvenue à son terme vers 1789.

Aussi bien la nécessité du démembrement n'existait-elle plus. Le développement de la civilisation était assez avancé pour qu'on eût le respect des droits d'autrui. Un pouvoir central, fort de ses moyens d'action comme de la soumission volontaire des citoyens à ses lois, pouvait assurer le respect de la propriété.

Ce fut du reste le souci constant des hommes qui, à cette époque, élaborèrent nos lois modernes¹. Ils eurent du droit de propriété restauré la conception la plus individualiste. Ne fallait-il pas garantir la propriété en faveur des acquéreurs de biens nationaux, à peine de voir se produire un nouveau bouleversement social. Il importait aussi d'intéresser plus de citoyens à la conservation de l'ordre social et politique nouveau. La question était si grave que les Bourbons remontés sur le trône durent donner les mêmes garanties au détriment de leurs plus fidèles partisans.

Le législateur du début du XIX^e siècle revint donc aux

1. Cf. les déclarations formelles de Portalis lors de la discussion de l'art. 545 C. civil. Discours prononcé lors de la présentation du Code civil par les orateurs du Conseil d'Etat et du Tribunalat. Paris, Firmin-Didot frères, 1841, tome I.

théories individualistes des anciens Romains sur la propriété. C'était une vue superficielle et inexacte de la question; on s'aperçut vite que le bien-être social n'était pas uniquement la somme des bonheurs individuels.

Le maintien de cette conception de la propriété ne put se concilier avec les besoins sociaux sans cesse croissants qui, dans l'intérêt général, et notamment par la voie de l'expropriation, lui portèrent de multiples atteintes. Nous dirons le développement de l'expropriation au ^{xix}^e siècle et l'évolution de la notion d'utilité publique à l'occasion des grands travaux de chemins de fer et de fortification entre autres.

*
* *

On a pu constater que l'intangibilité de la propriété avait régressé de ce que gagnait la notion d'intérêt général; celle-ci était le correctif nécessaire à l'égoïsme des conceptions de la propriété, individualistes à l'excès. « On peut dire que chaque jour nous entrons plus avant dans l'ère de la coopération et du fédéralisme. C'est, indépendamment de toute réglementation juridique, dans le développement spontané des faits, la fin de l'ordre social issu de la Révolution et la formation d'un ordre nouveau¹ ».

Cet ordre nouveau subit une lente et constante évolution qui se produit encore sous nos yeux. Les doctrines socialistes veulent en voir l'aboutissement dans l'abolition de la propriété individuelle et la création sur ses dépouilles de la propriété collective. Nous ne partageons pas ces idées. En effet, comme l'a dit M. Raymond Poincaré : « Historiquement, il ne nous apparaît point que l'évolution économique ait la direction le sens, ou, pour employer le langage des mathématiciens, le « signe » que lui attribuent les collectivistes,

1. G. Morin, *La révolte des faits contre le Code*. Paris, 1920, Introduction, p. X et suivantes.

ni qu'elle doive avoir pour aboutissement la propriété sociale. Philosophiquement, nous considérons la propriété individuelle comme le corollaire de la liberté du travail et comme une des manifestations les plus respectables de la personnalité humaine. Socialement, nous y voyons un des encouragements les plus efficaces et les plus légitimes à l'activité privée et à la prospérité publique¹ ».

Mais nous estimons d'autre part qu'on ne peut pas sainement concevoir l'individu en dehors de la société, et réciproquement. Nous pensons qu'à l'égard de la société, la propriété, comme la richesse dont elle constitue un des éléments, n'est pas tant un *droit*, au sens où l'entendaient les Romains et les rédacteurs du Code Civil, qu'un pouvoir objectif; elle a, selon sa destination naturelle, la *fonction* de concourir aux besoins de la Société en faveur de l'intérêt général et de l'ordre public.

Cette conception altruiste, qui se rencontre déjà chez les philosophes grecs, a toujours été celle du Christianisme², et, sous son inspiration, celle de la Couronne de France au regard de son autorité et de son domaine éminent, dont il était fait usage au premier chef pour le bien public.

Nous pensons qu'à présent, sous un régime de propriété morcelée, c'est à chaque propriétaire qu'incombe le devoir d'user de ses droits en conformité avec l'intérêt général, avec la fonction qui est assignée à la propriété dans notre société. Cette idée capitale de *fonction sociale*³ est le corollaire moderne de la propriété individuelle qu'elle suppose du reste nécessairement⁴.

1. Raymond Poincaré, *Paroles françaises*. Figuière, éd. Paris, 1927, p. 15.

2. Cf. sur les idées des théologiens en la matière : Brocard, Introduction à la traduction française du livre de Ryan, *Le salaire et le droit à l'existence*, p. VIII et suivantes. Cf. également Gide et Rist, *Histoire des doctrines économiques*, p. 537 et suiv.; et J. Verdier, La propriété est-elle un droit individuel ou une fonction sociale? (*Revue d'Apologétique*, 15 février 1913, Beauchesne, éditeur).

3. Louis Rolland, *Revue du Droit public*, 1912, p. 333; et 1919, p. 91. Duguît, *Manuel de Droit constitutionnel*, 3^e édition, p. 295.

4. Auguste Comte, *Système de politique positive*. Paris, 1892, t. I, p. 156, a jeté les premiers jalons de cette idée qui va se répandant.

Les essais contemporains de collectivisme démontrent surabondamment que, devenue collective, la propriété ne peut plus remplir sa fonction économique de création, de consommation et d'épargne des richesses, ni sa fonction sociale; elle engendre dès lors à l'état permanent les pires crises économiques et sociales¹.

Il appartient aux pouvoirs publics, tout en n'oubliant pas que la fin poursuivie n'est pas une hypertrophie de l'Etat mais une amélioration sociale, de prendre les mesures nécessaires pour permettre à la propriété (et au besoin l'y contraindre) d'exercer normalement sa fonction dans la Société, c'est-à-dire de concourir à son ordre et à sa prospérité. On ne saurait tolérer en tout cas que la propriété nuise à la collectivité, ou entrave son développement normal. C'est la justification notamment des importantes réformes agraires réalisées ces dernières années en Roumanie, au Mexique, en Grèce et en Italie. De même en France, la théorie juridique de l'abus du droit et la notion de l'intérêt général ont introduit dans nos lois certaines dispositions restrictives : telles sont les mesures de réglementation de la production², celles limitatives des droits des propriétaires, qui ont trait par exemple aux lapins de garenne³, aux immeubles insalubres; celles de notre législation exceptionnelle sur les loyers. De même, on oblige le propriétaire à user de sa propriété, le concessionnaire de mines à les exploiter⁴; la loi du 29 juin 1929 interdit aux propriétaires d'immeubles de rapport de laisser vacants leurs appartements et prévoit des mesures pour que ces propriétés, au besoin contre le gré de leurs titulaires, rem-

1. E. Lambert, Préface aux *Codes de la Russie soviétique*; I. Le Code civil. Paris, 1925.

2. M. Mestre, *Revista Diritto pubblico*, 1920, n° 5.

3. Cf. *Les lapins de garenne devant la loi et la jurisprudence*. Forgeot, Thèse de Paris, 1911.

4. Cf. Polier, *De l'expropriation pour cause d'utilité sociale au bénéfice d'entreprises privées*. Thèse de Toulouse, 1904; A. Etienne, *La notion d'expropriation et son évolution*, Thèse de Montpellier, 1926.

plissent avec continuité leur fonction sociale; les lois des 6 octobre 1916 et 7 avril 1917 prévoient la mise en culture par voie de réquisition, des terres abandonnées¹.

On peut dire que la propriété n'est plus tant respectée en elle-même que par l'usage qu'on en fait; au reste elle n'est pas une fin en soi, mais un moyen de bien-être social; elle crée à qui en jouit, le devoir d'en user dans une orientation conforme à sa fonction qui est l'intérêt général.

On a cru voir à tort dans ces idées des tendances collectivistes². Or, c'est précisément en formulant des théories trop absolues en cette matière, au mépris des devoirs sociaux les plus évidents, qu'on encourage les excès et les attaques contre la propriété privée. Le sens social fait encore défaut à trop d'esprits, de même que celui de l'intérêt général qui lui est connexe. En présence des fléaux sociaux, l'égoïsme dans toutes ses manifestations est condamnable, et, au surplus, dangereux. Il faut mettre dans nos rapports juridiques autant de solidarité qu'il est possible.

De telles conceptions ne contredisent, ne choquent même, aucun principe de notre droit public. Le respect de la propriété individuelle est une de ses règles fondamentales, mais l'utilité publique y est consacrée aussi avec ses droits. L'office du législateur est précisément de fixer à chacune de ces notions son domaine, en tenant compte de leur évolution respective.

C'est dans cet esprit, et en raison de la nécessité que l'intérêt privé fléchisse devant l'intérêt général, qu'on a toujours reconnu à la collectivité, même aux époques de l'histoire où la propriété était le mieux respectée, le droit de déposséder

1. Cf. Guy Coquille, *Questions et réponses sur les Coutumes de France*, paragraphe LXXXVI : « Nos ancêtres, amants du bien public et de l'ordre..., ont introduit avec beaucoup de raison la coutume qui donne le droit à chacun de travailler les terres des autres, incultes, sans la permission du propriétaire, à condition de lui payer le champart ».

2. Guérin, *Les plus-values immobilières résultant indirectement de travaux publics et l'action en indemnité contre les propriétaires*. Thèse de Paris, 1905.

un de ses membres dans l'intérêt de tous; ceci, il est vrai, contre juste et préalable indemnité payée par tous les citoyens au moyen de l'impôt ou de l'emprunt.

Le droit a toujours permis l'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que l'établissement, dans le même but, de servitudes.

Lors de la discussion de la loi de 1841, Renouard faisait remarquer¹ que le droit de propriété n'avait nul besoin d'être protégé, garanti qu'il était alors par l'unanimité des forces sociales. En revanche, la propriété avait l'obligation de faire les concessions nécessaires pour que la Société qui la protégeait fût organisée convenablement : « Le droit de propriété, disait Renouard, a sa limite dans le respect des droits d'autrui, comme tous les droits. Or la Société, comme les particuliers, a des droits incontestables, et il ne serait pas admissible que les droits de tous qu'elle représente, puissent par exemple être empêchés de s'exercer ou simplement diminués par les droits de propriété d'un seul. C'est aussi pour cela que le droit n'est pas violé quand l'expropriation, moyennant indemnité, livre à l'usage de tous ce qui ne pourrait sans préjudice pour tous demeurer aux mains d'un seul. »

Par un sacrifice dû à l'intérêt commun, la propriété a subi en faveur de la collectivité des amputations que la nécessité multiplie. La santé et la sécurité publiques, le besoin de conserver ou de développer les richesses nationales, ont accru notablement leurs exigences. La propriété ne cédait autrefois qu'à la « nécessité publique évidente² »; elle dut s'incliner bientôt devant la simple « utilité publique³ », notion qui devient de plus en plus compréhensive.

Les lois sur la protection des sites et monuments histori-

1. *Moniteur*, 1^{er} mai 1841, p. 505.

2. Déclaration de 1789, art. 17; Constitution de 1793, art. 19; Constitution de l'an III, art. 358.

3. Code civil, art. 545.

ques, sur l'expropriation pour cause d'insalubrité, d'intérêt économique, de mise en valeur des ouvrages publics, de récupération des plus-values procurées par ceux-ci, d'embellissement ou d'extension des communes en voie d'accroissement sont les étapes les plus récentes d'une évolution qui n'est pas à son terme et qui s'observe encore plus marquée dans les législations étrangères.

Actuellement, un nombre croissant de grands travaux d'utilité publique, ou simplement d'intérêt public, nécessite de fréquentes expropriations : reconstruction des régions dévastées, réfection des chemins de fer, construction de nouvelles lignes stratégiques, travaux de routes et de canaux, équipement moderne de nos ports. D'autre part, les besoins de main-d'œuvre de l'industrie, le développement parallèle des grandes administrations et des banques, ont amené à Paris et dans les grandes villes un surcroît de population qu'elles ont peine à contenir. Les prix onéreux de la construction, les restrictions apportée aux droits des propriétaires, n'encourageaient guère à construire, en sorte que les collectivités ont été amenées à faire elles-mêmes édifier des immeubles d'habitation à bon marché et à créer des lotissements salubres.

Mais la plupart des villes et surtout Paris, dont la densité de population est actuellement de beaucoup la plus élevée des villes du monde entier¹, n'étaient pas préparées à subir un tel accroissement de population; pour permettre les travaux d'édilité indispensables, il fallait exproprier.

D'autre part, outre l'extension des villes, les concentrations de population autour des usines importantes nécessitent de vastes travaux d'urbanisme; toutes opérations qui ne peuvent se faire sans expropriations.

1. Cf. Statistiques du projet de loi sur l'aménagement de la région parisienne déposé à la Chambre des députés, le 12 juillet 1929. *Doc. parl.*, Chambre, annexe 2045, Exposé des motifs.

« Or, les grands travaux, une fois effectués, ne profitent pas seulement à l'intérêt général; en suite des transformations de l'outillage national, de l'embellissement ou de l'assainissement d'une ville, des constructions de routes ou de chemins de fer, il arrive par surcroît que des propriétés, uniquement parce qu'elles se trouvent à proximité, vont acquérir une plus grande valeur.

« Et cependant le propriétaire n'a fourni aucun travail, pris aucune peine, fait aucune dépense; il est là, et c'est tout.

« La collectivité a fait le travail, supporté les charges, contracté des obligations et des emprunts.

« Sans doute, il peut arriver que le propriétaire ainsi favorisé n'ait pas demandé l'exécution des travaux publics, mais son patrimoine n'en reçoit pas moins un enrichissement sans cause, une augmentation de valeur qui ne lui a rien coûté, mais qui coûte à l'ensemble des contribuables.

« Rien ne légitime donc l'avantage que reçoivent ainsi les propriétaires, d'autant que les ressources fiscales et l'autorité coercitive, dont dispose l'administration, ne sauraient être mises en œuvre au profit des intérêts des individus, et même de quelques individus. L'enrichissement procuré par la collectivité doit faire retour à la collectivité. L'augmentation de valeur sans cause légitime a pour contre-partie nécessaire la perception d'indemnités correspondantes.

« Une des causes qui, en France, paralysent le plus les pouvoirs publics, c'est l'énormité des sommes qu'ils ont à payer sans compensation¹. »

Le fait de la plus-value n'est pas niable; il est bien connu des spéculateurs qui recherchent les terrains voisins des emplacements d'ouvrages publics projetés. Ces avantages

1. *Journal officiel, Doc. parl.* X^e Législature, 1910, annexe 175, séance du 24 juin 1910. Proposition de loi relative au remboursement des plus-values résultant des Travaux publics, présentée par M. Bender, député. Extrait de l'Exposé des motifs.

sont souvent considérables, et, vu le nombre élevé des travaux publics qui se font chaque année, il n'est pas téméraire d'affirmer que des sommes importantes, provenant de l'impôt ou d'emprunts publics, sont consacrées par de tels détournements à l'enrichissement de particuliers. Souvent ces propriétaires sont atteints sur une partie de leur propriété par le travail public, qui par ailleurs les avantage. Il est injuste qu'ils puissent en même temps bénéficier gratuitement de la plus-value et, par surcroît recevoir une indemnité pour le préjudice causé par le travail public, sans compensation avec l'avantage qu'ils en retirent. Le seul devoir de la Société, pour réparer le préjudice causé par une expropriation, est de verser à l'exproprié une indemnité telle que celui qui a subi un dommage sorte *indemne* de l'opération, c'est-à-dire sans appauvrissement sans doute, mais aussi sans enrichissement. Il n'a droit qu'à la compensation *exacte* du préjudice subi, et dans la mesure seulement où il y a préjudice. C'est une question d'équitable répartition des charges publiques entre les citoyens; elles doivent être égales pour tous, pour l'exproprié dont l'excès de charge est compensé par l'indemnité, comme pour les autres contribuables. Or la plus-value, octroyée gratuitement par le corps des contribuables à l'un d'eux, rompt cet équilibre en faveur du citoyen avantagé sans cause légitime au détriment des autres. « Vainement dira-t-on que la plus-value est un avantage attaché par la loi à la propriété et qui appartient donc légitimement au propriétaire du bien qui en bénéficie. Si, en effet, tous les bénéfices qui proviennent à un individu de son activité personnelle lui sont bien garantis, il n'y a aucune raison de traiter de même ceux qui proviennent uniquement de l'activité sociale¹ ». En équité, la collectivité ayant procuré par un travail bien déterminé un tel profit, il de-

1. Jeanneney, Rapp. Sénat, 22 mars 1917; *J. off., Déb. Parl.* XI^e Législature, annexe 100, p. 45.

vrait lui en être tenu compte. Faire état des bénéfices sociaux recueillis par certains, c'est servir l'intérêt de tous.

Le principe de la récupération porte en soi sa justification : nul ne doit s'enrichir injustement aux dépens d'autrui¹. L'équité exige un équilibre entre les droits des individus et ceux de la Société; c'est à rétablir cet équilibre rompu par les enrichissements de plus-values au profit de particuliers qu'il faut s'efforcer.

*
* *

Le fait de la plus-value et de l'injustice sociale qu'elle constitue ainsi exposé, la question est de savoir comment on peut remédier à cette situation en obtenant qu'il soit fait retour à la collectivité des avantages qu'elle a ainsi procurés gratuitement à des particuliers. C'est le problème de la récupération des plus-values que l'on peut poser avec plus ou moins d'ampleur.

Ricardo et George ont envisagé la question sous son aspect le plus large et exposé à cet égard la théorie de la rente foncière et de la récupération des plus-values non gagnées; leur solution est la socialisation de la propriété, l'impôt unique en attendant.

Nous ne discutons pas ici ces théories que nous croyons erronées et issues de généralisations injustifiées. Modestement, nous resterons dans le domaine très limité de la récupération administrative des plus-values procurées par des travaux publics bien déterminés.

1. En ce sens, cf. l'exposé des motifs de la loi du 16 septembre 1807 par le Conseiller d'Etat, Directeur Général des Ponts et Chaussées, Montalivet, au Corps législatif (*Moniteur* du 11 septembre 1807) : « Pourquoi, disait l'orateur, le Trésor public, c'est-à-dire la réunion de tous les Français, ferait-il seul une dépense qui procure un avantage immédiat à quelques-uns? Il n'y aurait le plus souvent ni convenance, ni justice ». Même idée soutenue par l'Avocat du Tribunat Challan, au Corps législatif le 16 septembre 1807 (*Moniteur* du 18 septembre 1807).

Cette récupération, ainsi que nous le verrons, est admise en France comme à l'étranger. Depuis longtemps ce principe coutumier de notre ancien droit est inscrit dans nos lois : qu'il est permis de demander aux propriétaires riverains d'un ouvrage public, étant pour eux une source d'enrichissement, de participer aux dépenses que s'impose la collectivité pour la construction de cet ouvrage. « Le principe de la plus-value, disait M. Girod (de l'Ain) à la Chambre des Pairs en 1832, a été continuellement appliqué... C'est un principe de la plus stricte justice qu'il importe de maintenir. » Ce principe en effet a toujours été conservé et c'est encore sans soulever la moindre observation que, récemment, il a été inséré à la Société d'études législatives dans un projet de réforme de la législation en matière d'alignement¹.

Juridiquement, on a voulu justifier la récupération des plus-values par la nécessité fiscale et l'impécuniosité du Trésor. On a en conséquence parlé « d'utilité financière² ». Ce peut être un motif, nullement inavouable, pour récupérer, mais ce n'est pas un fondement juridique dans l'état actuel de notre droit.

1. *Bulletin de la Société d'Etudes législatives*, 1929, n° 1, p. 45 et suivantes. Séance du 25 janvier 1929.

2. Dirat, *L'expropriation par zones*. Thèse de Toulouse, 1921. Cette théorie vient de l'exposé des motifs du projet de la loi du 16 septembre 1807 au Corps Législatif par le Conseiller d'Etat Montalivet à la séance du 7 septembre 1807, (Cf. Dalloz. Répertoire V° Marais, p. 60, n. 10) assimilant la récupération des plus-values à des contributions. De Halleau dans son *Traité* (t. II, p. 435) voit dans la taxe de plus-value « un expédient financier digne des temps malheureux où l'on était réduit à les découvrir ». Même opinion au Dalloz (Répertoire V° Travaux publics, n° 962). Leroy-Beaulieu (*Traité de la science des Finances*, 6^e édition, 1899, t. I, p. 118). En réalité, il ne saurait être question en l'espèce d'un impôt, car il n'y a ni perception régulière, ni égalité entre les citoyens se trouvant dans une situation donnée à son égard. Un décret dont l'opportunité est laissée à la seule initiative de l'Administration décide s'il y a lieu de poursuivre cette récupération. Autant de traits qui contredisent une assimilation à un impôt ou à une taxe. Mais la théorie de l'impôt a l'avantage pour ceux, dont c'est l'opinion de légitimer les attaques contre la récupération (note au Lebon, 1856, p. 369) en contestant le principe même, sous prétexte de combattre un procédé qui serait illégal, mais qui n'a aucun rapport avec la matière.

On a dit également¹ que l'œuvre d'une collectivité ayant augmenté considérablement, à deniers comptant, la valeur de propriétés privées, aurait donné naissance à un état de droit qui ressemblerait singulièrement à l'indivision, une situation à laquelle la collectivité serait dès lors en droit de mettre fin en récupérant sa créance, voire en expropriant son co-indivisaire. C'est là justifier en équité une fois de plus le principe de la récupération des plus-values, mais ce n'est pas donner un fondement réellement juridique à la procédure de récupération.

On a encore essayé de justifier le recouvrement par la théorie de la gestion d'affaire, l'Administration étant réputée avoir géré l'affaire du propriétaire avantagé et avoir dès lors droit au remboursement de ses impenses, ce qui n'est du reste pas le but de la récupération. Cependant on ne peut admettre la gestion d'affaire *contre le gré* du géré, comme le cas peut se produire si le propriétaire n'approuve pas les travaux. Bien plus, on ne saurait attribuer à l'Administration l'*animus*, l'intention de gérer, qui serait indispensable pour qu'il y ait gestion d'affaire. Il ne serait pas possible, en effet, de soutenir qu'en exécutant un travail public, l'Administration ait en vue l'intérêt de tel ou tel particulier; elle ne peut s'inspirer que de l'intérêt général. On ne saurait donc prétendre que l'Administration représente à un titre quelconque les intérêts privés de particuliers. La plus-value est le résultat indirect, non le but des travaux.

Meilleure semble l'explication fondée sur la théorie générale purement objective et peut-être moins juridique qu'économique, de l'**enrichissement sans cause** qui s'harmonise parfaitement avec le principe de l'égalité des citoyens de-

1. M. Jeanneney, Rapport au Sénat, *loc. cit.*, p. 46 et Appleton, *Traité du Contentieux administratif*.

vant les charges publiques dont il a déjà été tiré argument¹. Elle découle du principe d'équité que nul ne doit injustement s'enrichir aux dépens d'autrui. Il y a « enrichissement sans cause », on le sait, quand, sans qu'aucune cause juridique le justifie, un patrimoine s'enrichit, un autre s'appauvrit, et qu'il existe un lien de corréation entre ces deux faits.

En l'espèce, l'enrichissement du propriétaire avantagé ne fait pas de doute : son patrimoine est accru d'une valeur économique certaine.

La réalité de l'appauvrissement corrélatif de la collectivité a été mise en doute, sous prétexte que les dépenses engagées correspondraient seulement à l'avantage direct poursuivi par les travaux, que n'y eût-il pas de riverains pour recueillir les plus-values le travail public n'en serait pas moins onéreux, que son prix tout entier se retrouvait dans le travail matériel effectué, et qu'il n'y aurait dès lors pas de place pour un appauvrissement corrélatif aux plus-values. Une telle vue de la question nous paraît erronée : certes la collectivité ne s'appauvrit pas en l'espèce par une dépense supplémentaire correspondant à la plus-value, mais il n'est pas douteux qu'elle s'appauvrit, par manque à gagner, des avantages résultant des travaux auxquels elle subvient; c'est, en droit public, la condition nécessaire et suffisante pour que soit acquis le second élément de l'enrichissement sans cause².

La corrélation, le lien de causalité, entre l'enrichissement et cet appauvrissement c'est en réalité le travail public

1. L. Rolland, *Revue trimestrielle de Droit public*, 1912, t. 29, p. 330.

2. M. Mestre, dans son enseignement à la Faculté de Droit de Paris, MM. Colin et Capitant dans leur Cours élémentaire de Droit civil (t. I, p. 417 et suiv.) justifient la récupération des plus-values, malgré les objections sus-relatées, par l'enrichissement sans cause. Le Droit administratif beaucoup plus souple et mieux adapté aux nécessités que le Droit civil, admet le manque à gagner comme un appauvrissement susceptible de justifier une action *de in rem verso* (Colin et Capitant, *loc. cit.*, p. 419). Au contraire les tribunaux judiciaires exigent, dans les procès entre particuliers, un appauvrissement effectif : Cass., ch. civ. 18 octobre 1904 (D. P. 1905, 1-119; S. 1907, 1-465).

même. Qu'on le supprime, et la plus-value reconnue disparaîtra.

L'absence de juste cause à l'enrichissement est supposée par hypothèse : il ne saurait être question de récupérer la plus-value si, par exemple, en échange de terrains dont le prix aurait été fixé en tenant compte de la plus-value escomptée, la collectivité s'était engagée à exécuter l'ouvrage public.

*
* * *

De nombreuses critiques se sont, comme bien l'on pense, élevées à l'encontre du principe de la récupération des plus-values pour contester sa légitimité, tant en équité qu'en droit. Trop nombreux et trop forts sont les intérêts particuliers menacés par la récupération, pour que, quel que soit pourtant l'intérêt général en cause, il n'y ait pas eu de voix pour les défendre.

Certains auteurs¹ voient dans la récupération des plus-values une application — bien anticipée — de la théorie de la rente du sol de Ricardo : « L'insinuation perfide de mesures socialistes dans notre législation, en vue de parvenir peu à peu à la suppression complète de la propriété individuelle ». C'est une idée souvent regue et dont nous avons entendu des échos au Parlement. Ce reproche est pour le moins surprenant à l'encontre d'une procédure couramment employée dans l'ancien droit, recommandée par Colbert et introduite dans notre droit moderne par Napoléon I^{er}.

Du reste, ces mêmes auteurs admettent la récupération des plus-values dans la matière spéciale du dessèchement des marais; ils l'admettent en général par voie d'exception mais la jugent inique par voie d'action². En réalité, notre

1. Cf. M. Guérin, Thèse de Paris, 1905, et M. A. Etienne, Thèse de Montpellier, 1926, précitées.

2. Cf. M. Guérin, *loc. cit.*, p. 18.

récupération n'a aucun rapport avec les théories socialistes élaborées par l'anglais Ricardo et répandues notamment en Amérique par Henry George, quoique certaines déclarations faites au Parlement puissent laisser des doutes dans les esprits¹. En réalité, ces théories socialistes se résument par la formule « à chacun selon son travail », et abolissent capital et propriété individuelle, alors que nous ne proposons pas de toucher à la propriété antérieure à la plus-value, mais seulement de récupérer sur elle un enrichissement procuré par une activité étrangère à son titulaire.

Au surplus, les théories collectivistes (qui ne visent pas la même plus-value que nous, puisqu'elles recherchent celle qui doit, selon leurs théories bien contestables, dériver indéfiniment de l'activité collective en général, de la densité de population en particulier², tandis que nous ne poursuivons que celle, exclusivement, qui naît de travaux publics bien déterminés) se traduisent par un impôt unique, par un impôt sur le capital, que nous repoussons³.

M. Cauwès, tout en répudiant formellement ces théories de Ricardo et de George, admet la récupération en notre matière : « C'est, dit-il à ce propos, tout ce que demande la justice sociale⁴ ».

On a pu craindre que la récupération ne soit utilisée dans un esprit de fiscalité pour combler artificiellement les déficits budgétaires. Ce serait évidemment détourner l'institution de son but. Il n'y a là qu'une question de réglementation et de garanties à prévoir, ce que le législateur a fait, du reste, avec d'autant plus de soin que la tentation pour-

1. Cf. Jeanneney, Rap. Sénat, 22 mars 1917, *J. of., Déb. parl.* XI^e Législature, annexe 100, p. 45.

2. Cf. Bourdeix, La plus-value foncière urbaine. Revue *L'habitation à bon marché*, janvier 1929.

3. Cf. pour l'exposé de cette théorie la revue de la Ligue pour la réforme foncière *Terre et Liberté* et les travaux de MM. Sam Meyer et Daudé-Bancel.

4. Cauwès, *Traité*, t. III, p. 360.

rait être plus forte de détourner ainsi la récupération des plus-values de son objet.

Dans l'ancien droit, les ressources récupérées sur les plus-values étaient effectivement appliquées au paiement des travaux qui les avaient créées et des dommages causés par eux.

De nos jours, une telle façon de procéder, qui serait évidemment conforme à une équité idéale, est devenue impossible pour des raisons pratiques, ne serait-ce que parce qu'expropriés et entrepreneurs ne peuvent pas attendre leur paiement jusqu'au recouvrement effectif des plus-values. Quoi qu'il en soit, les ressources ainsi récupérées sont destinées, suivant le vœu de la loi, à être affectées au budget des travaux publics de la collectivité intéressée.

M. E. Carpentier¹ a reproché au système de la récupération des plus-values de ne pas tenir compte des moins-values pouvant résulter de l'exécution des travaux. C'est en réalité une question toute différente et qui relève du contentieux des travaux publics. Nous verrons au surplus qu'il pourra y avoir compensation dans cette hypothèse entre le dommage et le profit.

Par ailleurs, M. Carpentier relève contre la récupération une objection plus intéressante, si elle n'est pas, et loin de là, déterminante : les plus-values, observe-t-il, ne profitent pas seulement aux propriétaires; elles apportent des avantages aux locataires, aux commerçants principalement, qui profitent même les premiers, ajouterons-nous, de la plus-value dont les propriétaires ne bénéficieront effectivement que le jour où ils aliéneront leur immeuble ou celui, peut-être éloigné, où il leur sera possible d'élever les loyers au niveau de la valeur locative réelle.

1. Et. Carpentier, Code métropolitain de l'expropriation pour cause d'utilité publique et de l'aménagement, de l'extension et de l'embellissement de villes. Paris, 1923.

Certainement la plus-value profite immédiatement à qui a la jouissance de l'immeuble. Un fonds de commerce, particulièrement, qui s'y trouverait installé augmenterait de valeur sans délai et très sensiblement. Dès lors, il est peut-être injuste que seuls les propriétaires soient frappés. Déjà M. Lefas, au cours des travaux préparatoires des lois du 6 novembre et du 17 juillet 1921, développant un amendement déposé par lui et dont nous aurons l'occasion de parler¹, relevait cette anomalie, indiquant que des fonds de commerce, par suite de telles plus-values, avaient doublé ou triplé de valeur. L'observation est exacte et il serait bon qu'il pût également être mis un terme à ces enrichissements tout aussi injustifiés que ceux des propriétaires. Néanmoins nous ne pensons pas, comme M. M. Carpentier et Lefas, que ce soit dans une restriction, mais bien plutôt dans une extension des applications du principe de récupération des plus-values, qu'il faille chercher plus de justice. Remarquons que les modes indirects de récupération de la plus-value dont nous parlerons doivent s'appliquer, en l'état actuel de nos lois et de la jurisprudence, aussi bien aux locataires qu'aux propriétaires, par voie d'exception à leurs demandes d'indemnités pour dommages ou pour éviction partielle. Notamment la loi de 1915, sur l'expropriation pour cause d'insalubrité, prévoit formellement la réduction des indemnités d'éviction dues aux locataires comme aux propriétaires dont le commerce ou l'industrie comporte des causes spéciales d'insalubrité. (Art. 18 ter, 2^o)

Il serait évidemment souhaitable que les collectivités puissent recevoir du législateur l'initiative d'agir également et avec leur prudence habituelle contre les locataires, en vertu des mêmes principes de droit et d'équité qui permettent l'action en récupération contre les propriétaires.

1. *J. of.*, 1918, *Déb. parl.*, p. 2856 et 2857; et *J. of.*, 1919, Ch. des dép., p. 3885, 3886 et 3887.

Aussi bien, suivant l'expression de M. Lefas, les commerçants ne sont-ils pas « des propriétaires à leur façon », surtout depuis que notre législation reconnaît et protège la « propriété commerciale » (loi du 30 juin 1926). C'est une raison nouvelle pour étendre le recouvrement des plus-values à celles qui profitent aux locataires.

On peut objecter encore que souvent, quand il s'agit de petites propriétés, les propriétaires avantagés n'ont ni une superficie suffisante à leur disposition, ni les moyens financiers nécessaires pour profiter du bénéfice qui leur advient par une mise en valeur de leur immeuble, une reconstruction par exemple. Ces situations particulières devront évidemment être prises en considération, mais elles ne sauraient mettre en échec le principe général de la récupération; au surplus, il est toujours loisible d'emprunter sur la garantie du terrain pour payer une indemnité de plus-value; nous proposerons également par la suite que le paiement de la plus-value puisse se faire par annuités, ce qui en diminuerait la charge pour la petite propriété.

Enfin, une dernière critique retiendra notre attention¹: La récupération des plus-values, disait M. Lefas à la Chambre, néglige ce fait que l'ouverture d'une artère urbaine, si elle enrichit ses riverains, ruine souvent par voie de conséquence un quartier voisin, en sorte que l'enrichissement des particuliers ne se ferait pas au détriment de la collectivité, mais au détriment de quelques autres particuliers; on aura, en ouvrant une rue, détourné ou diminué évidemment la circulation d'une rue voisine (comme cela s'est produit notamment à Paris pour la rue Saint-Denis lors du percement du boulevard Sébastopol, et à Toulouse, pour l'ancienne artère principale de la ville, la rue de la Pomme, lors du percement de la rue d'Alsace-Lorraine), et de ce

1. Cf. M. Dirat (thèse, p. 173); M. Guérin (thèse, p. 35); et *J. of., Doc. parl.* Chambre des députés, 1918, p. 2856 et 1919, p. 3886.

chef les propriétaires voisins auront vu diminuer la valeur de leur fonds.

En équité pure, ajoutait-il, les plus-values ne devraient être recouvrées qu'autant que ces moins-values seraient compensées, et les sommes ainsi récupérées ne devraient être appliquées qu'à rembourser ces moins-values.

L'observation, au premier abord impressionnante, n'est pas en réalité à beaucoup près d'une exactitude évidente, parce que les ouvertures de voies nouvelles n'amènent pas toujours forcément l'abandon des voies anciennes. Elles ne leur retirent le plus souvent que l'excès de circulation qui les embouteillait et leur devenait nuisible. Si ce trop-plein procurait aux riverains des rues encombrées précédemment un supplément de richesse, c'était en réalité un excédent sur lequel ils ne pouvaient pas légitimement compter, et le travail public, en leur retirant cet excédent, ne leur cause pas à proprement parler de préjudice. S'il y avait du reste à leur détriment un réel dommage direct, immédiat et spécial, résultant de l'opération, la législation sur les dommages causés par les travaux publics leur ouvrirait le droit à une juste réparation. S'ils n'ont subi par contre qu'un dommage général à tout le quartier, ne découlant qu'indirectement du travail public, ils n'auront aucun droit à réparation, pas plus qu'on ne pourrait récupérer, comme nous le verrons, une plus-value se présentant dans les mêmes conditions. Leurs déboires rentreraient simplement alors dans les risques normaux d'une spéculation malheureuse.

*
* * *

En réalité toutes les objections qu'on a pu faire contre le principe de la récupération des plus-values, se ramènent à l'éternel conflit entre l'intérêt général et l'intérêt particulier. On devrait comprendre qu'un équilibre est nécessaire

entre ces deux ordres d'intérêts et chacun devrait savoir consentir les sacrifices nécessaires aux exigences de la vie en société.

Le voisinage des patrimoines engendre des droits pour les uns sur les autres et réciproquement, comme la situation de fait du voisinage en crée nécessairement d'un fonds immobilier sur un autre. Question d'équilibre, avons-nous dit.

On a prétendu¹ que précisément la récupération des plus-values rompait injustement cet équilibre au profit de la collectivité. Nous affirmons, bien au contraire, après observation des faits, que cette assertion est inexacte et que la récupération rétablit justement cette harmonie iniquement compromise aux dépens de la collectivité.

Nous devons malheureusement constater que lorsqu'il s'agit d'introduire dans la législation des dispositions équitables en matière de plus-values, on ne se heurte pas tant à des difficultés d'ordre technique, qui ne paraissent pas à beaucoup près insurmontables, qu'à cette absence générale en France d'intelligence de l'intérêt public, qui constamment fait clamer à l'arbitraire de l'Administration, tant est forte dans notre pays la coalition des intérêts particuliers individualistes à l'excès.

Que si telle loi admet le principe de la restitution des plus-values procurées par les travaux publics, nous verrons qu'elle ne lui donne aucune sanction, en sorte que les juridictions compétentes n'en tiennent pas, dans la pratique, le compte nécessaire.

Telle autre loi entoure la récupération des plus-values de formalités si exagérément complexes que c'est à peine si, en cent vingt-deux ans, on peut assurer qu'elle ait reçu une seule application complète.

Plusieurs siècles d'omnipotence administrative, que l'his-

1: Et. Carpentier, *loc. cit.*, Introduction.

toire révèle pourtant le plus souvent exempte d'un arbitraire réel, ont créé chez les Français l'obsession de défendre la propriété individuelle contre les empiètements de l'Administration. Cette obsession est encore effective de nos jours et ceux qui ont charge des intérêts des collectivités s'y heurtent à chaque pas. Les règles exorbitantes du droit commun qui sont nécessairement particulières aux personnes publiques et qu'elles peuvent invoquer précisément dans l'intérêt général, semblent à certains justiciables comme autant de privilèges inadmissibles qu'ils attribuent, croirait-on, au bon plaisir d'on ne sait quel despote, à en juger par les indignations dont nous sommes parfois témoins dans les prétoires. Or il est juste de dire que rien dans la pratique administrative moderne ne justifie pareille défiance.

Les garanties des règlements et des vérifications sévères qui entourent les actes de l'Administration, les contrôles réciproques des divers agents et des Assemblées représentatives qui concourent à chaque acte administratif, enfin l'intégrité réelle du corps des fonctionnaires, sont autant d'obstacles aux abus.

L'action administrative se produit le plus souvent avec une sagesse et une mesure, parfois même un peu excessives, qu'on ne pourrait attendre de l'action individuelle. On ne saurait sérieusement dénier à l'Administration cette qualité rarissime d'être dépourvue d'appétits comme d'animosités personnelles.

Nous ne voulons pas dire que des actes de favoritisme soient devenus impossibles; mais, outre qu'ils sont en réalité moins fréquents et moins importants qu'on ne pourrait le croire, c'est dans le corps électoral et non dans celui des fonctionnaires qu'il faut en chercher le plus souvent l'origine.

L'état d'esprit hostile à la liberté d'action de l'Administration est donc absolument déplacé de nos jours.

Au surplus nous en constatons quotidiennement les effets

nuisibles à une bonne gestion administrative. Les entraves qu'il suscite sont gravement préjudiciables aux intérêts généraux dont l'Administration a la charge. Il faut voir en lui une explication, et peut-être l'excuse, de cette sorte d'inertie qu'on a parfois reprochée aux Administrations publiques et qui paralyse des initiatives utiles de leur part.

Les efforts déjà faits pour parvenir à la récupération des plus-values produites indirectement par les travaux publics, n'aboutiront pas au résultat souhaité tant que cette fâcheuse mentalité persistera chez nos concitoyens, quoi que puisse tenter le législateur.

« Si bonne que soit une réforme en elle-même, a dit le Président Poincaré¹, elle n'aura jamais toute sa valeur que par l'esprit qui l'inspire. »

Il nous faut un sens social plus développé, et plus de solidarité dans les rapports sociaux. Voyons les faits comme ils sont : la propriété privée est souvent menacée. Ces menaces pourraient bien sembler excusables, si nous n'avions pas la conception très nette de la *fonction sociale de la richesse* en général, de la propriété en particulier, si par conséquent nous négligions le *devoir* de faire remplir à nos biens leur fonction vitale pour la Société². Il faut concevoir que les particuliers ne sauraient plus longtemps tirer un profit personnel des travaux publics au détriment de l'ensemble des contribuables, au préjudice même des citoyens non imposés, car le défaut des ressources qu'ils conservent sans droit raréfie forcément les travaux publics nécessaires pour l'existence et le mieux-être de tous.

1. R. Poincaré, *Paroles françaises*, loc. cit., p. 160.

2. Cf. Duguit, *Le droit social, le droit individuel*, p. 17 et suiv.; et Duguit, *Les transformations générales du droit privé*, p. 147 et suiv.

CHAPITRE II

LA RÉCUPÉRATION DANS L'HISTOIRE DU DROIT

La notion de récupération des plus-values basée peut-être autant sur l'équité que sur des motifs budgétaires, n'est apparue en droit français qu'à une date assez récente et, indirectement, en matière d'expropriation. Aussi bien des dispositions comme celles qui nous intéressent, supposent-elles une évolution juridique et sociale avancée, ainsi qu'une notion très précise de la propriété et des limites que l'intérêt général doit y apporter.

Elles supposent aussi un état économique rendant nécessaire le recours à une récupération. Celle-ci est évidemment équitable en soi; mais une notion purement équitable s'impose rarement d'elle-même à une législation, lorsque celle-ci n'est pas contrainte d'y recourir pour justifier les exigences de cette nécessité qui, en réalité, provoque seule les lois.

En effet, le principe d'équité en ces matières fut probablement dégagé pour permettre sans injustice une pratique exigée par l'impécuniosité du Trésor devant d'importantes dépenses de travaux publics, et surtout en présence de cette exigence nouvelle de l'équité : l'indemnité d'expropriation.

D'une part l'expropriant, pour compenser ses emprises, devait verser des indemnités à des particuliers; d'autre part, il voyait ses travaux et ses dépenses enrichir gratuitement et sans raison certains particuliers. Il était naturel qu'il son-

geât à indemniser les premiers avec les bénéfices injustifiés des seconds.

Ainsi naquit la notion de récupération des plus-values quand s'imposa la règle de l'indemnité d'expropriation. Un regard sur l'histoire de l'expropriation est donc nécessaire pour bien saisir les circonstances qui entourèrent les premiers essais de récupération.

Ils n'eurent lieu qu'assez tard, nous allons le constater, à moins que l'on ne voie la « figure » d'un véritable versement d'indemnité d'expropriation dans l'histoire du pasteur juif Areuna qui, précurseur, a peut-être eu conscience de la légitimité de la récupération :

En effet, nous lisons dans la Bible¹ que le roi David expropria le pasteur Areuna de son aire pour y édifier un autel. L'exproprié proposa de consentir une cession gratuite; les bénéfices intéressants qu'il réaliserait sur la partie restante de sa propriété par le trafic qu'allait attirer la proximité du sanctuaire, la plus-value qu'en tirerait son bien et le fait aussi qu'on ne manquerait pas de lui acheter force bétail pour les sacrifices, lui donnaient peut-être des scrupules... Quoiqu'il en soit, David en vint à bout, car il versa en bonnes espèces une indemnité d'éviction préalable.

Aussi bien l'expropriation n'a pu exister qu'à l'état pour ainsi dire embryonnaire dans les époques lointaines du droit ancien, en admettant qu'on en eût déjà la notion.

Cependant en Grèce, les témoignages de philosophes et les inscriptions de l'île d'Eubée nous révéleraient l'existence du principe d'une indemnité d'expropriation appliqué notamment pour le dessèchement des marais de l'Erétrie²; rien ne nous laisse supposer qu'il ait été tenu compte des plus-values dans le calcul de cette indemnité.

Pas davantage à Rome où, malgré l'absence d'un système

1. Samuel, XXIV, 18 à 25, et Paralipomènes, 1^{er} livre, XXI, 18 à 27.

2. M. Chanal, *J. of.*, Sénat, 1920, annexe n° 318, p. 3.

général, l'expropriation pour cause d'utilité publique paraît bien, depuis les travaux de Serrigny, avoir été d'une pratique peut-être arbitraire, mais certainement constante¹ pour l'exécution des travaux publics gigantesques dont les Romains ont couvert le monde.

Quelque inviolable que fût la propriété quiritaire, la notion d'intérêt public qui est l'idée directrice du Droit romain depuis son premier état, y était trop forte pour qu'il pût être toléré qu'un particulier empêchât par exemple la construction d'un aqueduc nécessaire à la cité. Si pour établir un aqueduc, il faut pratiquer une emprise sur une parcelle de terre et que le propriétaire de cette terre fasse des difficultés, on lui achète sa propriété entière, quitte à revendre par la suite la portion qui n'est pas nécessaire au travail public².

On trouve même à Rome une expropriation au bénéfice de particuliers en une matière qui revêt, il est vrai, dans la cité antique un caractère d'intérêt public, puisqu'il s'agit du culte des morts : le propriétaire d'un tombeau enclavé a un droit absolu de passage qui est d'une autre essence et plus fort que celui reconnu, postérieurement seulement, au propriétaire enclavé, d'exercer une servitude de passage sur les fonds voisins. Si on refuse de concéder à titre précaire un accès au tombeau, il se produit au profit de son propriétaire une véritable *expropriation*, moyennant une juste indemnité arbitrée par le juge³. De tout temps, le droit d'exproprier les bâtiments privés présentant un état de péril imminent

1. Girard, *Manuel*, 7^e éd. 1924, p. 269 et suiv.; Serrigny (cité par Batbie : *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. VII, p. 3), *Droit public romain*, t. II, n° 953; Dafray de la Monnoye, *Traité*, 2^e éd., t. I, p. 4. En sens contraire, Proud'hon (*Traité du domaine public*, t. II, p. 198); Fustel de Coulanges (*La Cité antique*, 11^e éd., p. 75); René de Récy (*Revue de législation*, 1870-1871, t. I, p. 355). Ces derniers auteurs pensent que la notion d'expropriation est en opposition avec les principes du droit public et de la religion des Romains; ils estiment même que la propriété antique, avant la loi des XII tables, telle que la concevaient sans doute les lois de Solon, devait être inaliénable.

2. Frontin, *De aq. Urb. Rom.*, 125, textes Girard.

3. Ulpien, au Digeste, XI, 7, 12 pr.

pour les faire démolir a été reconnu, en Droit romain, aux pouvoirs publics dans l'intérêt général¹.

Faut-il déduire de ces cas particuliers qu'il existait à Rome un système général d'expropriation ? La doctrine répond par la négative².

L'expropriation à proprement parler était relativement rare du reste; non que les travaux publics pourtant fréquents ne nécessitassent de multiples dépossessions; mais on sait que seul le *dominium ex jure quiritium*, la propriété quiritaire, c'est-à-dire jusqu'à Justinien celle qui était située dans le petit *ager romanus*, était une propriété absolue dont le titulaire réunissait tous les attributs entre ses mains : propriété inviolable et sacrée au sens ou nous l'entendons de nouveau depuis 1791, c'est-à-dire le « jus utendi et abutendi ». Sur les fonds provinciaux, l'Etat avait une sorte de domaine éminent; c'est du reste sur ce modèle que sera formée plus tard notre conception féodale du démembrement de la propriété. Dès lors, on conçoit que l'arbitraire le plus absolu devait présider à la dépossession par les agents du pouvoir central, quand l'intérêt public l'exigeait, des titulaires des fonds provinciaux et des pérégrins, juridiquement simples occupants. Ce n'était en réalité qu'un retrait de concession précaire.

Par contre, lorsqu'il était nécessaire de procéder à une véritable expropriation, il était pris pour chaque cas d'espèce, semble-t-il, un sénatus-consulte ou un rescrit; il n'y avait aucune règle générale. Dans ces conditions la question de la plus-value ne pouvait pas se poser. Seulement au Bas-Empire, époque d'épanouissement juridique, on voit s'esquisser ce principe général de l'expropriation que la dépossession doit être compensée par une indemnité con-

1. Cicéron, *De Officiis*, 3, 16. Codex Just., VIII-II (12); *De Op. pub.*, 9.

2. Girard, *loc. cit.*; Cuq, *Institutions juridiques des Romains*, 1917, p. 247 et suiv.

sistant en une somme d'argent ou bien encore en une immunité¹, ou même dans le droit d'occuper à titre d'échange un édifice public désaffecté². Mais à peine dégagé, le principe fut oublié : après la période d'activité intellectuelle si remarquable de l'époque byzantine vient la régression, et en notre matière ce ne sera qu'après bien des siècles d'arbitraire que nos juristes concevront un système général de l'expropriation.

A l'époque féodale, pas de garantie pour l'exproprié; quand l'intérêt public l'exige, le suzerain exerce, en vertu de son domaine éminent, avec ou sans indemnité, un retrait de cette concession bénévole qui tenait lieu de propriété. Les juristes n'analysaient pas autrement l'opération et étaient alors trop loin des idées d'équité modernes pour songer à poser en règle l'octroi d'une indemnité d'éviction, et, à plus forte raison, pour récupérer les plus-values. Cependant les praticiens allaient découvrir le fait de la plus-value et en chercher la récupération dès avant la fin de la période féodale. Ils témoignèrent en effet du souci, dans un esprit de répartition plus équitable sans doute du coût des travaux publics, et en tout cas pour diminuer la charge du Trésor, de récupérer les frais occasionnés par ces travaux et par les emprises nécessaires dont il fallait dédommager les particuliers évincés, sur ceux qui profitaient plus immédiatement de l'ouvrage public. A défaut de voir se dégager le principe de la récupération des plus-values, nous en voyons l'application. Montesquieu a lu en effet dans Beaumanoir que, au ^{xiii}e siècle, on expropriait moyennant indemnité pour l'établissement des chemins et que les propriétaires expropriés étaient *dédommagés par ceux qui tiraient profit de la voie nouvelle*³. Au surplus, il paraît

1. Constantin, C. Th., XV, 2, 1.

2. Théodose, C. Th., XV, 1, 50.

3. Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XXVI, chap. 15. Paris, Firmin-Didot éd., 1854, p. 429.

constant que pour les maisons frappées d'une servitude de reculement, le sol se payait seul « à supposer que la plus-value n'égâlât point le préjudice causé¹ ».

Sans doute, ce n'est qu'une application bien imparfaite de ce que commande l'équité. Dans la pratique, comment déterminait-on quels propriétaires tiraient profit du chemin ? De plus, pour que la répartition des charges fût absolument équitable, il aurait fallu que par le moyen de l'impôt elle pesât pour une part tout au moins sur la collectivité à qui profite toujours l'ouverture ou l'amélioration d'une voie. Or, précisément dans ces opérations, les deniers publics étaient entièrement épargnés au détriment des propriétaires du voisinage.

Telle quelle, cette disposition nous a paru pourtant devoir être notée comme la première application en droit français du principe, non encore entrevu à cette époque, de la récupération des plus-values.

Il est également intéressant de signaler — sinon comme un mode de récupération des plus-values, du moins comme un procédé destiné dans un même esprit d'équité à faire participer les particuliers aux travaux publics qui leur profitent — la taxe de premier pavage, dont l'origine est fort ancienne :

En 1184, Philippe-Auguste, après avoir rassemblé les bourgeois de Paris, ordonna que les voies publiques, le plus souvent jusqu'alors en terre battue, seraient pavées par leurs riverains. De nombreux propriétaires, des princes notamment, refusant de se soumettre à cette obligation, le Prévôt de Paris en 1348 dut frapper d'amendes les récalcitrants.

Une ordonnance prise par le Roi Jean le Bon, quatre mois après son avènement, le 30 janvier 1351, prescrivit que «...chacun en droit soy, facent refaire les chaussées quand elles

1. Des Cilleuls, *Traité sur l'origine et le développement du régime des travaux publics en France*, 1895.

ne seront suffisantes, tantost et sans délai, en la manière et selon qu'il est accoutumé de faire d'ancienneté des rues dont le Prévôt des Marchands est tenu de faire... ». Des lettres patentes et des édits des 1^{er} mars 1388, 5 avril 1389, 22 novembre 1563, durent confirmer ces dispositions.

Après l'édit de Henri IV sur les attributions du Grand Voyer, celui-ci, en cas de carence des riverains, fit exécuter les travaux à leur place et en poursuivit ultérieurement contre eux le remboursement.

Peu à peu la coutume s'établit pour les riverains de payer seulement le coût du premier pavé à l'entrepreneur du roi qui avait ensuite la charge de son entretien¹. C'est l'origine de la taxe actuellement perçue sur les riverains des voies publiques, à Paris notamment, pour frais de premier pavage, soit lors de l'ouverture de ces voies, soit lors de leur élargissement; il en est de même des dispositions sur l'établissement des trottoirs² et de plusieurs textes qui contraignent les particuliers à supporter une part des frais de viabilité avancés par l'Administration lors du lotissement de certaines régions³. La notion qui domine cette matière de la taxe de premier pavage n'est pas, avons-nous dit, celle de récupération de la plus-value, mais c'est une idée toute voisine de contribution des principaux intéressés au coût des travaux

1. La jurisprudence est constante à cet égard : Arrêt du Conseil du Roi du 21 mai 1746 à l'occasion du pavage de la rue Verte à Paris; Ordonnances du Bureau des Finances de la Généralité de Paris des 29 mars 1754, 27 juin 1760, 2 août 1774, 18 juillet 1784; Arrêt du Conseil du Roi du 30 décembre 1785, dont l'article 24 contenait « Bail de l'entretien du pavé de la Ville, Banlieue et Faubourgs de Paris ». Ces usages furent confirmés par l'article 29, 2^o de la loi des 19-22 juillet 1791, ainsi qu'il résulte d'un avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1807 (Duvergier à sa date); le rapporteur, Beugnot, justifiait cette charge par cette considération notamment que l'établissement d'un premier pavage procure aux fonds riverains *des avantages immédiats*.

2. Cf. Lois des 25 juin 1841, art. 28 et 7 juin 1845. C. d'Et., 17 juillet 1874, 20 novembre 1874, 5 mars 1875, 7 mai 1875 (D. P., 1876, 3-2), 25 juin 1865 (D. P., 1876, 3-5); Cass., 31 mai 1880 (D. P., 1880, 1-271); Cass., 16 février 1904 (D. P., 1904, 1-335).

3. Cf. art. 4 de la loi du 14 août 1926 portant déclassement des ouvrages militaires de deuxième ligne de Paris.

publics dont ils tirent un avantage particulier, qui prépare l'avènement du principe que nous étudions.

Cependant bien qu'au cours du ^{xiv}^e siècle nombreux soient les cas d'expropriations en vue de travaux d'utilité publique, les plus-values en résultant ne paraissent pas encore avoir été remarquées. C'est notamment l'ordonnance de Philippe le Bel qui, en 1303, oblige les propriétaires à céder à juste prix les terrains nécessaires aux églises et à leurs dépendances. Dès lors le « retrait d'utilité publique » entre dans les mœurs, il a lieu fréquemment avec ou sans indemnités; celles-ci sont considérées du reste comme de simples faveurs dont les entrepreneurs font généralement les frais avec plus ou moins d'exactitude.

En avril 1407, à propos de la réunion au domaine de la châellenie et du port de Taillebourg, Charles VI, par lettres patentes, décide que l'autorité royale a le droit d'occuper moyennant une « équitable compensation » les terrains nécessaires à la sécurité du royaume¹.

Cette faculté de retrait d'abord restreinte aux cas où la sûreté du royaume était en jeu, fut ensuite concédée aux évêques pour fonder ou agrandir des églises ou des cimetières.

Par l'ordonnance de Lyon du 14 juin 1510, Louis XII reconnut aux communes le droit, qu'elles exerçaient déjà, de requérir les moyens de contraindre les particuliers à vider leurs biens, moyennant indemnité.

1. « Pour le bien, tuition et défense de notre peuple, et l'utilité de la chose publique de notre royaume, nous avons droit et nous est loisible par puissance souveraine et espéciale prérogative royale, de prendre et appliquer à notre domaine les terres, châteaux, ports de mer et autres lieux, ... que nous véons être nécessaires à la générale garde, tuition et deffense de nos sujets et à la seureté universelle de notre dict royaume, en faisant digne récompensation à ceux desquels nous prendrions les dicts lieux, du loyal prix et juste valeur d'iceux lieux et des autres intérêts et loyaux consentements; et de *ce droit* aient joui et usé nos devanciers rois de France, quand nécessité et expédiente utilité de la dicte chose publique de notre dict royaume l'a requis et y survenu » (Cité par des Cilleuls, *loc. cit.*, p. 88).

François I^{er} donna au bailli d'Orléans l'autorisation d'exproprier pour agrandir la Faculté de droit de cette ville. Bref, peu à peu, on reconnut le droit d'exproprier aux organes administratifs, qui correspondaient alors à nos établissements publics, et ce, en raison des services publics, qu'ils assuraient.

Lorsque Henri IV confia au Hollandais Bradley la mission de procéder au dessèchement de nombreux marais, l'édit de 1607 institua des commissions purement administratives chargées de déterminer les indemnités à attribuer aux expropriés. De cette innovation devait naître deux siècles plus tard le jury d'expropriation.

Enfin, l'article 4 de la déclaration de 1638, concernant la construction du canal de Briare, impartit un délai pour le paiement des indemnités. Dès lors, la procédure de l'expropriation prend forme et aux XVII^e et XVIII^e siècles, nombreuses et fréquentes sont ses applications¹.

Il convient de remarquer cependant qu'il ne s'agit jusqu'ici que de simples *retraits* du domaine utile par la Couronne déjà titulaire du domaine éminent ou direct². Dans la pratique, ce principe a son application en ce que l'indemnité ne correspond pas à la valeur intrinsèque de l'emprise, mais seulement à la plus-value apportée par le travail de son occupant : les terres en friche, et même les simples terres laboureables dépourvues de récoltes, ne donnent lieu à aucune in-

1. Edits d'octobre 1666 pour la construction du canal du Languedoc; de mars 1679 pour celle du canal d'Orléans; Arrêt du Conseil du 26 mai 1705 pour les routes royales; lettres patentes de novembre 1719 pour le canal du Loing; arrêt du Conseil du 31 août 1728 concernant le flottage sur la Dordogne; lettres patentes du 30 septembre 1770 pour le canal de Givors; arrêt du Conseil du 5 novembre 1776 pour le canal du Poitou; arrêt du 23 juillet 1783 portant règlement pour la navigation de la Loire.

2. Pothier, *Traité du droit de Domaine de propriété*, 1^{re} partie, chap. 1-3; id. chap. II, section VII. De l'extinction du droit de propriété, 274. « Nous perdons pareillement sans notre consentement le domaine de propriété des choses dont on s'empare par autorité publique, pour quelque cause d'utilité publique; comme lorsque le roi s'empare de mon champ pour en faire le grand chemin. » Ces quelques lignes sont dans Pothier le seul commentaire sur la matière de l'expropriation.

demnité; on ne paye que les terres plantées en vignes ou en jardins¹, ou ensemencées, et dans ce cas, non la valeur totale de la propriété, mais la différence entre celle-ci et celle du sol avant que le travail de l'homme l'ait transformé.

Nous trouvons partout dans les écrits du xvii^e et du xviii^e siècles, l'affirmation du domaine éminent de la Couronne, c'est-à-dire de l'Etat, tant sur les biens des laïcs que sur ceux de l'Eglise. « Tout ce qui se trouve dans l'étendue de nos Etats, dit Louis XIV dans ses instructions au Dauphin, nous appartient au même titre, de quelque nature qu'il soit. Vous devez être bien persuadé que les rois sont seigneurs absolus et ont la disposition pleine et entière de tous les biens qui sont possédés aussi bien par les gens d'église que par les séculiers, pour en user en tout *comme sages économes* ».

Jean-Jacques Rousseau dira de même dans son Contrat Social que l'Etat est « le maître de tous les biens » et que « le droit de chaque particulier sur son fonds est subordonné au droit que la Société a sur tous ».

Cependant le principe de l'indemnité étant admis et garanti jusqu'à un certain point par la procédure, les travaux publics auparavant peu nombreux du reste et peu onéreux, devinrent pour les finances publiques une charge d'autant plus lourde que le nombre et l'importance de ces travaux allaient croissant : chemins indispensables pour assurer des communications rapides entre le pouvoir désormais centralisé et ses agents des plus lointaines provinces, canaux nécessaires au développement du commerce, agrandissement des villes et des ports, gages de prospérité pour le royaume.

Le programme de travaux était vaste; on chercha le moyen de l'exécuter sans obérer les finances de l'Etat; de là, ces tentatives de récupération des indemnités d'expropriation, fort équitables en soi du reste, sur les bénéficiaires des tra-

1. Hauriou, *loc. cit.*, p. 749.

vaux publics. Les entrepreneurs de ces travaux, concessionnaires en même temps des services publics auxquels ils étaient destinés, recouraient au péage, mais ce procédé ne récupérait que lentement les capitaux investis et n'était pas toujours praticable. L'Administration commença donc la « course à la plus-value¹ ».

On songea à faire supporter l'indemnité par les particuliers qui profitaient le plus directement du travail public.

Déjà les anciennes Coutumes du Languedoc contenaient « le germe et le type² » du système de récupération, savoir la participation des particuliers aux dépenses dans la proportion des avantages recueillis. En effet, généralement les Coutumes du Languedoc faisaient payer les indemnités d'éviction par les particuliers, paroisses, diocèses, sénéchaussées, voire province, auxquels bénéficiaient spécialement les frais exposés³.

A Paris, sous Louis XIII, une telle récupération avait été tentée, sans du reste aboutir : Marie, entrepreneur chargé de la construction des quais et des ponts reliant l'île Saint-Louis (formée par la réunion de deux petites îles qui servaient auparavant de pâturages) à la rive droite de la Seine, devait payer à cette occasion une indemnité de cinquante mille livres au Chapitre de Notre-Dame : « Pour lever plus facilement cette somme, rapporte Félibien dans son histoire de la Ville de Paris (t. II, p. 1326), les entrepreneurs firent décider par le Conseil du Roy qu'elle serait prise *sur les propriétaires des maisons et masures de l'île*, ce qui anima tant ceux-ci contre les entrepreneurs qu'ils demandèrent en 1643 par Hébert, l'un des propriétaires, d'être subrogés à Marie et à ses associés en s'offrant d'achever dans les trois ans les

1. M. Cornudet, Ch. des dép., séance du 31 octobre 1918, *J. of.*, 1918, p. 2855.

2. M. Carrion-Nisas, orateur du Tribunat devant le Corps législatif à la séance du 16 septembre 1807, *Moniteur* du 18 septembre 1807.

3. Cotelie, *Cours de droit administratif*, 3^e édition, II, p. 237.

ponts et quais qui restaient à faire, de payer au Chapitre de Notre-Dame les cinquante mille livres promises par le Roy et de donner pareille somme pour faire revestir les terrains et d'observer les autres traités avec les entrepreneurs suivant les dispositions des arrêtés précédents ».

Après des tentatives qui soulevèrent de sérieuses oppositions, la récupération fut enfin admise : dans un livre de Pierre Clément *La police sous Louis XIV*, nous lisons en effet (p. 144) : « Un point important et souvent controversé depuis, fut réglé par un arrêt du Conseil du 31 décembre 1672. Quand d'obscures et étroites rues étaient élargies, les propriétaires des maisons qui profitaient de ces travaux onéreux pour la ville devaient-ils contribuer à la dépense ? Déjà résolue plusieurs fois affirmativement, la question demeurerait sujette à interprétation. L'arrêt du Conseil la trancha sans retour en décidant que les propriétaires de quelques maisons de la rue des Arcis (aujourd'hui rue Saint-Martin), situées en face des maisons démolies *supporteraient leur part de la dépense en proportion des avantages qu'ils en recevaient* ».

Prise pour un cas particulier, cette décision fit jurisprudence : quelques années après, le 27 mai 1678, un nouvel arrêt enjoignit aux propriétaires de la rue Neuve Saint-Roch de payer, d'après un rôle arrêté par le roi, la somme de 57.515 livres à distribuer entre diverses personnes « tenues de retirer leurs bâtiments et héritages et laisser la place nécessaire pour l'élargissement de la dite rue ».

De même, le 2 octobre 1679, Colbert adressait à M. de Tubœuf, Intendant de Touraine, une lettre où il l'invitait à ne pas négliger cette ressource à l'occasion de l'ouverture d'une rue nouvelle à Tours : « les propriétaires et héritages qui se trouvent dans ledit alignement seront remboursés de la juste valeur d'iceux par les habitants des rues Traversière et de la Sellerie et par ceux des maisons de la nouvelle rue à

proportion de l'utilité qu'ils peuvent en tirer suivant l'état qui sera dressé à cet effet par l'intendant¹ ».

Au XVIII^e siècle², les prévôts des marchands et échevins de Paris poursuivant le dessèchement des terrains marécageux entre le Faubourg Montmartre et la rue de la Ville l'Evêque, dans le Faubourg Saint-Honoré, pour la formation notamment du quartier de la Grange Batelière, présentent en 1710 requête au Roi et obtiennent la contribution des propriétaires intéressés. Plus tard un arrêt du Conseil et des lettres patentes du 15 mars 1717 ordonnent que les propriétaires du quartier du Temple soient tenus *sans indemnités* de remettre en place les pavés déplacés pour une opération de voirie devant leur profiter, *ou de fournir une contribution pécuniaire à ces travaux*³.

Un mémoire présenté au Département des Travaux publics de la Municipalité de Paris, le 16 mars 1791, rappelle « qu'il y a beaucoup d'exemples où, partant du principe incontestable que les dédommagements doivent être *à la charge de ceux qui y donnent lieu*, ils ont été acquittés par ceux des propriétaires riverains *qui n'avaient pas souffert de retranchement et dont les terrains ou bâtiments recevaient une augmentation de valeur par les nouvelles dispositions* ».

Donc, à la fin de l'Ancien Régime, la récupération des plus-values est admise en fait; mais en droit, aucun principe général n'a encore été dégagé.

La Révolution, sous l'influence des philosophes du XVIII^e siècle, abolit le démembrement de la propriété et pour la première fois depuis Rome, en réunit tous les attributs dans la main du propriétaire. On multiplia les précautions contre

1. Mémoire sur les Dépêches de Colbert concernant les ponts et chaussées, de 1679 à 1682, publié par M. Cotelle dans les *Annales des Ponts et Chaussées*, 1851, p. 33.

2. Le Chevalier de Lalleau, *Traité de l'Expropriation*, t. II, p. 436.

3. Ygouf, *Des dommages causés à la propriété par l'exécution des travaux publics en droit français*. Thèse de Paris, 1884, p. 158.

l'arbitraire possible de l'Administration, et la Constitution des 3 et 11 septembre 1791 qui reproduisait la déclaration des droits de l'homme proclama (art. 17) la propriété « inviolable et sacrée » ; « Nul ne peut en être privé si ce n'est quand la *nécessité publique* l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

La Constitution du 24 juin 1793, dans son article 19, exige que cette *nécessité publique* soit « légalement constatée » et ces mêmes expressions se retrouvent dans la Constitution de Fructidor an III.

Les principes fondamentaux du droit d'expropriation sont dès lors posés dans nos lois. Les différents projets de codes civils contiennent la garantie adoptée dans l'article 545 et réitérée par les constitutions de 1814, 1830, 1848 et 1852 : utilité publique, puis indemnité « juste » et « préalable¹ ».

Ce texte dégage aussi l'idée d'expropriation qui peut, dès lors, être provoquée, remarquons-le, non plus pour cause de nécessité, mais seulement d'utilité publique².

Nous verrons par la suite, la faculté d'exproprier s'étendre encore jusqu'au simple *intérêt public*. Cependant le code n'a posé qu'une règle générale sans entrer dans les détails³ : on se borne à proclamer la nécessité d'une *utilité publique*, « ce qui, dans la nature des choses, peut être assimilé à une nécessité⁴ », et de l'indemnité préalable basée sur le « pacte social⁵ ».

1. Condition insérée sur les observations des tribunaux et particulièrement de celui de Cassation. Cf. Fenet, *Travaux préparatoires du Code civil*, t. 4, 5 et 6.

2. Cf. Exposé des motifs par Portalis lors de la présentation du projet de loi, le 16 pluviôse an XII au Corps législatif.

3. Cf. Discussion du projet de loi au Conseil d'Etat, le 20 vendémiaire an XII. Observations de Regnaud de Saint-Jean d'Angély et du Consul Cambacérès à cet égard sur les articles 538 et 539 du projet.

4. Discours prononcé le 6 pluviôse an XII par le Tribun Grenier devant le Corps législatif, lequel n'attache pas d'importance à la nouvelle expression.

5. « Dès que le Propriétaire à qui l'Etat demande sa propriété reçoit une indemnité proportionnée au sacrifice qu'il fait, dès qu'il est indemnisé avant d'être dessaisi, ce que l'individu doit à la Société, et ce que celle-ci doit à l'individu, sont également satisfaits ». Rapport du Tribun Faure, le 30 nivôse an XII au Tribunat.

Les modalités de la déclaration d'utilité publique ainsi que de la fixation et du règlement de l'indemnité, font défaut.

Le Conseil d'Etat, en 1807, attribue ces droits à l'autorité administrative, et, la même année, à propos de la loi sur le dessèchement des marais, il approfondit la théorie de l'expropriation, créant les grandes lignes du système encore en vigueur de nos jours; et en même temps se dégage, comme une application logique d'une équitable répartition des charges publiques entre les citoyens, la règle de la récupération des plus-values (articles 20 et suivants de la loi du 16 septembre 1807). La loi posa le principe qui n'était pas nouveau en jurisprudence¹, et en réglementa les formes. Le malheur voulut que dans cette « course à la plus-value », alors qu'on croyait dès la première tentative atteindre le but proposé, on se trouva bien loin d'y parvenir : nous verrons comment cette loi est restée lettre morte.

La loi du 8 mars 1810, attribuant aux tribunaux judiciaires la connaissance des procédures d'expropriation, consécutive à la fameuse note de Napoléon datée de Schoenbrunn le 29 septembre 1809, pas plus que la loi du 20 mars 1831 modifiant pour un cas particulier la précédente, ne mentionnèrent la plus-value.

Par contre la loi du 17 juillet 1833, qui fixe les principes fondamentaux de notre procédure actuelle, décide dans son article 51 qu'il sera tenu compte dans la fixation de l'indemnité de la plus-value pouvant résulter du travail public pour la partie restante de la propriété.

La loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux ne touche pas à la question.

Enfin la loi fondamentale du 3 mai 1841, qui constitue

1. Des Cilleuls, *loc. cit.*, relate une décision du Conseil de Préfecture de la Seine du 26 prairial an IX (affaire Miloa) et une décision conforme du Ministre de l'Intérieur du 18 Vendémiaire an X, aux termes desquels, dans le cas de reculement par mesure ordinaire de voirie, « le préjudice souffert se compense avec l'avantage qui résulte de l'élargissement de la rue ».

notre droit commun de l'expropriation, confirme dans son article 51 les dispositions de la loi de 1823 sur la plus-value.

Nous examinerons plus loin l'application jurisprudentielle de ces textes et nous devons malheureusement constater l'impuissance où se trouve l'Administration de récupérer, comme il faudrait, les plus-values avec ces seules armes; d'où les dispositions législatives encore récentes de 1918 et 1921 dont nous aurons à faire l'examen et à dégager la portée pratique.

Le législateur, sans « s'essouffler », comme le prédisait avec pessimisme un député¹, lors du vote de la loi de 1918, a-t-il enfin saisi la plus-value ? A-t-il aplani les difficultés que rencontrait « sa course » pour y parvenir ? Sinon quels moyens suggérer pour atteindre le but que depuis plus d'un siècle se propose la loi ? C'est ce que, dans la seconde partie de cette étude, nous tenterons d'exposer.

1. M. Cornudet, Ch. des dép., séance du 31 octobre 1918, *J. of.*, 1^{er} novembre 1918, p. 2855.

CHAPITRE III

LA RECUPERATION A L'ETRANGER

Nous nous bornerons dans ce chapitre, à relater les points qui nous ont paru particulièrement intéressants au cours de nos investigations dans les diverses législations étrangères dont nous avons pu avoir connaissance. Il est difficile en effet, surtout sur une question un peu spéciale comme la nôtre, et sur laquelle nous n'avons que peu de documentation en France, d'être complet quand on fait du droit comparé : il faudrait des études approfondies sur place que nous n'avons pas eu le loisir de faire. Nous devons principalement notre documentation à d'obligeantes communications de juristes et d'ingénieurs municipaux étrangers ainsi qu'à des comptes-rendus de congrès¹. Il est donc fatal que notre travail comporte des lacunes. Aussi bien voulons-nous seulement, par des exemples, établir qu'à l'étranger comme dans notre Protectorat du Maroc, où la législation française ne s'applique pas, on s'est préoccupé de récupérer les plus-values dans la mesure même où nous souhaitons de le voir faire en France; on y a d'ailleurs le plus souvent réussi. Il faut évidemment tenir compte des coutumes de chaque pays qui rendent inapplicable ici ce qu'ailleurs permettent d'autres institutions politiques et surtout une conception différente, à l'origine, de la notion de propriété.

1. Cf. *supra*, p. 9, note 1 § 2.

Pour la commodité de notre exposé, nous avons groupé les modes de récupération étudiés en trois sections que nous intitulerons :

Section I : Récupération indirecte au moyen de l'expropriation par zones.

Section II : Récupération par voie de compensation avec le dommage subi dans la fixation de l'indemnité d'expropriation.

Section III : Récupération par voie d'action directe.

Section I. — La récupération indirecte au moyen de l'expropriation par zones

Une large compréhension de la notion d'utilité publique permet d'étendre l'expropriation non seulement aux terrains destinés à l'assiette même du travail projeté, mais à ceux avoisinants, nécessaires à une mise en valeur complète de l'ouvrage ou à son développement ultérieur. On va même jusqu'à exproprier les terrains simplement susceptibles de retirer une plus-value du travail public. Il est à peine besoin d'insister sur ce que l'expropriation, ainsi largement comprise, a le sérieux avantage d'attribuer sûrement à l'expropriant les plus-values que procurent ses travaux aux terrains expropriés, puisqu'au bout du compte, le meilleur moyen de récupérer une plus-value, c'est d'en bénéficier directement comme propriétaire du sol.

Cependant on constatera que malgré l'évolution de la notion d'utilité publique dans le sens d'une compréhension toujours plus large, la jurisprudence française a une tendance invariable à interpréter les textes de la façon la plus étroite. Par suite d'une conception différente du droit de propriété, due peut-être à ce qu'à des époques plus ou moins lointaines on a pu y connaître la propriété collective ou familiale, la plupart des pays étrangers, moins imbus des principes de la

civilisation gréco-latine, comprennent plus largement que nous la notion d'utilité publique justifiant le droit d'exproprier.

Au Maroc, depuis 1912, sous l'impulsion énergique et suivie du maréchal Lyautey, et grâce au talent d'un urbaniste hors de pair, l'architecte Henri Prost, assisté d'un corps d'ingénieurs remarquables, la France a réalisé en matière d'aménagement des villes une œuvre qu'on ne saurait assez louer et que nous connaissons trop peu. Nous allons volontiers chercher à l'étranger des exemples et des sujets d'admiration que nos compatriotes, dès qu'ils sont affranchis des routines et des entraves de la métropole, fournissent surabondamment¹.

Déjà le dahir du 31 août 1914 organisait au Maroc, dans l'esprit le plus moderne, l'expropriation par zone, combinée avec l'expropriation conditionnelle (qui n'ont été introduites en France que par les lois de 1918 et 1921) applicable pour la pleine mise en valeur de l'ouvrage, pour des raisons de salubrité, de simple esthétique, ou de plus-value. La procédure en est particulièrement souple et rapide; elle permet de recourir fréquemment à l'arbitrage qui s'adapte admirablement aux usages musulmans et donne rapidement les meilleurs résultats; à telle enseigne qu'en 1922 à Casablanca, le boulevard du 4^e Zouaves, voie irrégulière de douze à quinze mètres, put être élargi à quarante mètres sur les trois cent cinquante mètres de son parcours en quatre mois, pour la visite du Président Millerand. Dans ce laps de temps exceptionnellement court, l'Administration fit déclarer l'utilité de l'opération, expropria cent cinquante quatre parcelles et exécuta les travaux de viabilité, d'ornementation, et les plantations nécessaires.

En Allemagne, l'expropriation a généralement un champ

1. Cf. l'ouvrage très documenté de M. H. de la Casinière, *Les Municipalités marocaines*.

d'application beaucoup plus vaste qu'en France. Cela tient selon nous, à un état d'esprit qu'on explique souvent par des vertus d'ordre et de discipline dont l'Allemand n'a cependant pas le monopole, et que nous attribuerons plutôt à ce que la propriété fut à une époque, dans les pays germaniques, collective, tandis que dans nos civilisations méditerranéennes, elle fut toujours individuelle. C'est là, sans doute, l'explication de la facilité avec laquelle les mesures d'intérêt général obtiennent le concours des intérêts privés en Allemagne; le marxisme devait y trouver un terrain favorable. Des institutions comme le « *Gesamthand* » (propriété en main commune) témoignent encore de ces origines dans le droit positif. Aussi a-t-on facilement compris en Allemagne la notion du « devoir civique de la propriété¹ » qui est, avons-nous dit, le fondement de la récupération des plus-values. L'exposition d'urbanisme de 1926, à Dusseldorf, a montré ce que l'on pouvait obtenir comme résultats pratiques en appliquant ce principe.

Dans cet esprit de large compréhension de l'utilité publique, relevons la loi prussienne du 2 juillet 1875 qui régit les plans d'extension, complétée par les instructions de mai 1876 en ce qui concerne les plans d'alignement. On connaît le principe de ces plans : comme en France, ils déterminent avec précision le tracé et les dimensions des rues et places; mais, en plus, les plans allemands délimitent, par une extension fort louable, les espaces réservés aux terrains non bâtis et aux édifices publics, enfin les quartiers qui recevront un caractère industriel, commercial, ou purement résidentiel. Le règlement de la Ville de Cologne, particulièrement minutieux à cet égard, est tout à fait typique. Cette législation prussienne a été étendue par des lois particulières à tous les Etats du Reich.

1. Congrès international de l'Union des Villes tenu à Paris en 1925. Rapport du Dr Ingr. Hermann Hecker, sur la politique foncière des communes, p. 114.

Enfin il existe en Allemagne une expropriation par zone introduite d'abord en Prusse par les lois des 1^{er} avril 1905 et 17. juillet 1907, relatives aux grandes voies de navigation intérieure, qui permettent d'exproprier, dans une zone de un kilomètre de largeur de part et d'autre de l'axe d'un canal, les parcelles dont l'acquisition est nécessaire au fonctionnement efficace de l'ouvrage à créer. Ces dispositions ont été également étendues à l'ensemble des territoires de l'Empire.

Les terrains ainsi acquis par les collectivités et non incorporés à la voie publique, servent à récupérer les plus-values, soit qu'on les conserve dans le domaine de ces collectivités (mais l'expérience a prouvé que la gestion d'immeubles par l'Administration ne permettait que peu de profit)¹, soit qu'on les revende, soit surtout, notamment pour essayer d'enrayer la hausse générale des prix des terrains, qu'on les donne à bail à long terme. Dans ce but, il est fait principalement usage du droit de superficie héréditaire (*Erbbaurecht*), du droit de réméré (*Wiederkemfsrecht*) et de l'emphytéose (*Rentengutsbildung*). Réalisant ainsi une large et intelligente politique foncière (*Bodenpolitik*), les communes allemandes, depuis la guerre principalement, ont acquis et aménagé des domaines fonciers urbains importants, bénéficiant de la sorte de la plupart des plus-values procurées par leurs travaux, sans avoir de procédure spéciale à mettre en œuvre. C'est au point que la Ville d'Ulm, par exemple, a acquis depuis vingt ans 80 % de son sol. Cette action des communes, encouragée financièrement par le gouvernement, par des associations privées, comme le *Bund Deutscher Bodenseformer*, et par les capitaux énormes des organisations autonomes des Assurances Sociales, a le double avantage d'agir comme régulatrice des prix des terrains à bâtir et de fournir à des taux raisonnables des terrains sur lesquels on encourage ainsi la construction.

1. Rapport précité du Dr Ing. H. Hecker, p. 112.

Nous trouvons du reste des pays dans l'Europe Septentrionale où la politique foncière des communes a une envergure plus grande encore. Pour des raisons économiques et sociales qui datent du xve siècle, les villes finlandaises ont toujours été propriétaires de leur sol et même pendant longtemps n'ont pas pu le vendre. Elles le font aujourd'hui pour récupérer les plus-values procurées à ces terrains par leurs travaux d'extension; le prix en est alors payable en dix annuités. On récupère aussi les plus-values en louant ces terrains par baux de cinquante, quatre-vingts ou cent ans, renouvelables par périodes de dix ou vingt ans, selon l'importance des constructions imposées (en bois ou en pierres) et moyennant un loyer revisable tous les dix ans et proportionné à la plus-value¹.

En Angleterre, le Development and Roads Improvement Funds Act de 1909 confère à l'Administration le droit d'exproprier les terrains distants de 220 yards de l'axe des voies publiques, pour y édifier des constructions correspondant au caractère de la voie nouvelle.

Le Public Health Act de 1925 donne la facilité d'exproprier sans indemnité jusqu'à vingt pieds de part et d'autres des voies existantes, susceptibles de devenir des routes à grand trafic.

En Belgique où la propriété est respectée comme chez nous en vertu des principes du même Code Civil, mais où l'influence hollandaise a corrigé ce qu'il y a de trop individualiste, sinon dans notre code, du moins dans nos habitudes, le goût de l'urbanisme, inné dans les contrées du Nord de l'Europe, a développé plus tôt qu'en France la portée de l'expropriation. Depuis la loi du 1^{er} juillet 1858 sur l'expropriation pour l'assainissement des quartiers insalubres en effet, l'expropriation par zones est fréquemment pratiquée. L'ar-

1. Congrès précité : rapport de l'Union des Villes finlandaises sur la politique foncière des communes, pp. 56 et suiv.

ticle 1 de cette loi modifiée par celle du 15 novembre 1867, stipule que « lorsqu'il s'agit d'un ensemble de travaux ayant pour objet d'assainir ou d'améliorer en totalité ou en partie un ancien quartier, ou de construire un quartier nouveau, le gouvernement peut, à la demande du Conseil municipal, autoriser conformément aux lois des 8 mars 1810 et 17 avril 1835, l'expropriation de tous les terrains destinés aux voies de communications et à d'autres usages ou services publics, ainsi qu'aux constructions comprises dans le plan général des travaux ».

Le procédé de la zone donne toute satisfaction aux urbanistes belges qui l'utilisent fréquemment et y voient le procédé le plus sûr de récupération des plus-values. Il est actuellement appliqué comme tel à Liège, sur une grande échelle, tant pour l'assainissement de vieux quartiers que pour la création de quartiers nouveaux¹.

L'article 3 de la loi de 1858 prévoit que « le plan général des travaux prescrits par l'article 1^{er} indique... 4^o les parcelles de terrains destinées à être remis en vente ». Les conditions de revente des terrains non incorporés à la voie publique sont déterminées par l'arrêté royal autorisant l'expropriation (article 10).

Après la guerre², on décida d'accentuer dans la pratique l'application de ces dispositions. Le Conseil municipal de Schaerbeck a ainsi adopté le 12 octobre 1920 un « règlement différentiel sur les bâtisses » pour la réalisation notamment d'une cité-jardins. L'arrêté royal du 25 février 1922, approuvant ce projet, décida dans son article 3 : « Les terrains compris dans le périmètre des expropriations qui ne seront pas incorporés dans la voie publique ou réservés pour un usage

1. Congrès précité : rapport de M. Pol de Bruyne, chef du service des travaux de la ville de Liège, p. 13.

2. Congrès précité : rapport de M. Francq, chef du service des travaux de la ville de Schaerbeck.

d'utilité publique, pourront être revendus par lots comme terrains à bâtir ».

Seule l'énormité des capitaux qu'il faut immobiliser pendant un temps indéterminé restreint les applications de ces heureuses dispositions qui ont précédé de soixante ans, insistons-y, l'introduction de mesures similaires dans notre pays. Un projet de loi récemment élaboré par la Fédération des Ingénieurs Communaux de Belgique, prévoit que la récupération des plus-values doit rembourser le coût du travail public, et l'un des modes de récupération retenus est l'expropriation par zone (article 16 du projet) très largement comprise, suivie de la vente des terrains non incorporés.

La loi espagnole du 10 janvier 1879 porte dans son article 47 applicable aux projets de travaux dans les villes d'au moins cinquante mille âmes, que « seront sujettes en totalité à l'expropriation forcée... non seulement la surface occupée par la voie publique projetée, mais encore celles qui se trouveront comprises en tout ou en partie dans les deux zones latérales et parallèles à ladite voie sans que toutefois la largeur de ces zones puisse dépasser vingt mètres. » Les limites de cette zone ont été portées depuis à cinquante mètres, et la loi reçoit la plus large application. A l'heure actuelle elle est mise en œuvre, dans des conditions particulièrement intéressantes, pour l'ouverture d'une large artère en plein centre de Madrid.

En Hollande également, « pour l'ouverture de percements dans les centres urbains, on applique fréquemment l'expropriation par zones pour couvrir autant que possible les frais d'expropriation et de construction de la nouvelle voie par la plus-value des terrains avoisinants¹ ». Les terrains ainsi expropriés sont revendus ou le plus souvent donnés à bail

1. Congrès précité : Rapport général sur la Politique foncière des Communes, par M. P. Droogleever-Fortuyn, ancien échevin, Conseiller communal à La Haye, p. 8 et suivantes.

emphytéotique. La revente est peu usitée; certaines villes comme La Haye ou Amsterdam l'écartent même systématiquement. Le bail emphytéotique, particulièrement intéressant pour les installations des ports ou des habitations à bon marché (les villes de Rotterdam et d'Utrecht font actuellement d'importants efforts à cet égard) sont consentis en général pour 50 ou 75 ans au plus, avec un loyer révisable périodiquement et dont le taux va croissant chaque année.

L'article 22 de la loi italienne du 28 juin 1865 disposait que « peuvent être compris dans l'expropriation non seulement les propriétés indispensables à l'exécution d'un travail public, mais encore celles y attachées dans une zone déterminée et dont l'occupation tend directement au but principal du travail susdit ». Mais la notion de propriété en Italie est traditionnellement aussi individualiste qu'en France et la jurisprudence était également restrictive dans cette matière.

Une loi du 11 juillet 1907 (n° 502) permit l'expropriation par la Ville de Rome de tous les terrains à bâtir compris dans le périmètre du plan d'extension et d'aménagement, en vue de la formation d'une vaste zone d'urbanisation. Il en fut de même pour d'autres villes d'Italie, pour Naples notamment.

En pratique on exproprie une zone latérale au travail public proprement dit, particulièrement dans les quartiers insalubres où les travaux d'aménagement se font très largement¹. Néanmoins, on demande aujourd'hui la possibilité d'exproprier plus largement par zones, non seulement pour la mise en valeur d'avenir de l'ouvrage proprement dit, mais encore pour permettre l'installation de tous les services publics susceptibles d'être groupés à l'entour.

Une loi luxembourgeoise du 4 mars 1896 permettait aux villes d'exproprier non seulement les immeubles destinés à être incorporés à l'ouvrage public, mais même ceux qui pou-

1. Congrès précité : rapport de M. Virgilio Testa, p. 71.

vaient être utilisés ultérieurement par l'Administration pour un usage en quelque sorte privé, mais dont l'acquisition paraissait indispensable pour réaliser, soit l'assainissement d'un quartier, soit l'amélioration des voies de communication. Lorsque les terrains ainsi expropriés n'étaient pas utilisés en totalité pour un usage public, les parcelles restées sans emploi pouvaient être aliénées par l'Administration expropriante, et celle-ci avait le droit d'imposer à l'acquéreur des conditions particulières d'utilisation conforme au plan général de l'opération et susceptible de permettre la récupération des plus-values.

Dans cet ordre d'idées, les communes polonaises étudient actuellement les procédés les plus efficaces pour leur permettre dans les cessions de terrains à bâtir, d'imposer des conditions telles que les plus-values devant résulter des plans d'extension leur reviennent sous forme par exemple de contribution au coût des travaux. On semble s'orienter vers la généralisation d'une forme de bail emphytéotique modernisé du type de l'Erbbaurecht allemand¹.

En Suisse enfin, une loi cantonale de Lausanne de 1896 permet l'expropriation d'une zone de vingt mètres de part et d'autre des voies urbaines et admet en outre l'emprise totale, au libre choix de la commune, de tout immeuble atteint partiellement, lorsque le coût de l'emprise dépasserait la moitié de la valeur de l'immeuble.

De même, une loi du Canton de Saint-Gall permet, par de simples considérations financières, l'expropriation d'un immeuble entier, lorsque l'expropriation partielle coûterait en indemnité de dépréciation plus du quart de la valeur de la partie restante.

Dans le canton de Neuchâtel, « on n'use que timidement

1. Congrès précité : rapport sur la politique foncière des communes par M. Théodor Toeplitz, échevin de Varsovie, p. 41.

encore de la faculté d'exproprier une zone d'une quarantaine de mètres de part et d'autre de l'ouvrage ».

Une loi du canton de Genève datant de 1895, prévoit en matière d'ouverture ou d'élargissement de voies, l'expropriation dans une zone de vingt mètre de part et d'autre de l'ouvrage.

Ajoutons que le projet de loi sur l'expropriation, en instance devant l'Assemblée Fédérale depuis le 21 juin 1926, prévoit dans son article 4 l'expropriation « pour l'extension future des travaux publics ». Le Message du Conseil Fédéral relatif à ce projet, faisant allusion particulièrement aux travaux ferroviaires, justifie cette extension de l'expropriation par le désir de permettre à l'expropriant de ne pas souffrir des plus-values procurées par ses propres travaux, s'il vient à avoir besoin dans l'avenir, pour l'extension de l'ouvrage, des terrains ainsi avantagés. Toutefois l'article 98, § a, du projet, prévoit pour l'exproprié un droit de rétrocession pour le cas où, dans un délai de 25 ans, la parcelle ainsi expropriée n'aurait pas été incorporée à l'ouvrage. Dans l'ensemble, le message du Conseil Fédéral se montre catégoriquement hostile à l'expropriation par zones (introduites récemment dans quelques autres législations cantonales : Tessin, Bâle-ville, Vaud, Zurich.) Il veut éviter les expropriations dans un but purement fiscal et se montre très strict sur l'interprétation de l'intérêt public pouvant justifier le droit d'exproprier.

En résumé, si l'on excepte la loi fédérale suisse moins libérale à cet égard, les législations étrangères tendent dans l'ensemble à permettre aux communes de pratiquer une large politique foncière destinée notamment à récupérer les plus-values. Le procédé semble excellent, et lors du Congrès International de l'Union des Villes tenu en 1925 à Paris, au cours duquel cette question fut discutée, l'avis unanime des

délégués fut en faveur d'une large politique de gestion et de revente de terrains par les communes, tant pour leur permettre de régulariser les prix souvent exagérés par la spéculation, que pour les faire bénéficier des plus-values foncières.

Section II. — Récupération par voie de compensation avec le dommage subi dans la fixation de l'indemnité d'expropriation.

Les lois d'expropriation en vigueur à l'étranger prévoient généralement qu'il doit être tenu compte, dans l'évaluation de l'indemnité, de la plus-value procurée à la partie restante des immeubles partiellement expropriés; presque partout la jurisprudence applique ce principe.

Le dahir chérifien du 31 août 1914 prévoit dans son article 13 qu'il doit y avoir compensation entre la plus-value procurée à la partie restante par l'ouvrage public et le dommage provenant de la dépossession de l'emprise. L'opération peut se traduire par une différence positive, nulle ou *négative* et, dans ce cas, donner lieu au versement d'une soulte par l'exproprié à l'Administration¹.

En Belgique, une jurisprudence constante applique l'article 54 de la loi du 16 septembre 1807, qui prévoit formellement la compensation jusqu'à due concurrence entre la plus-value et l'indemnité d'occupation².

En Italie, la loi d'expropriation du 25 juin 1865 veut que l'indemnité d'expropriation tienne compte, s'il y a lieu, de la plus-value des parties restantes.

Un règlement pris le 6 avril 1914, en Suisse, par le Conseil Général de la Commune de Neuchâtel, prévoit dans son arti-

1. H. de la Casinière, *loc. cit.*

2. Tribunal civil de Bruxelles, 11 avril 1857. B. J. XV, p. 937; et espèces citées par Picard : *Traité de l'expropriation*, 2^e partie, t. I pp. 130 et 300.

de 6 la même compensation. Il n'existe dans la loi fédérale suisse d'expropriation aucune disposition à cet égard, mais la jurisprudence a depuis longtemps appliqué ce principe de compensation quoiqu'il ne figurât pas dans la loi. L'article 19 du projet de loi fédérale sur l'expropriation du 21 juin 1926, en fait état et stipule en ce sens « qu'il n'est pas accordé d'indemnité de dépréciation pour la partie restante, en cas d'expropriation partielle, lorsque la dépréciation se trouve compensée par des avantages particuliers résultant de l'entreprise de l'expropriant ». Par contre le même article du projet tient compte de la « diminution d'avantages » survenue à la partie restante du fait de l'opération.

Indiquons qu'en Roumanie, où la matière de l'expropriation actuellement soumise à une étude sérieuse n'est jusqu'à nouvel ordre réglée que par une législation peu moderne, datant de 1894 et modifiée par une loi du 8 février 1900, la compensation, pourtant édictée par la loi, ne serait guère appliquée en fait¹. La Roumanie est sans doute avec la France le seul pays où une compensation aussi équitable ne soit pas effectivement d'une application constante.

Il nous paraît intéressant de signaler, à propos du compte que l'on tient de la plus-value dans l'évaluation de l'indemnité d'expropriation, un procédé en usage en Belgique depuis la loi du 1^{er} juillet 1858 sur l'expropriation, procédé d'origine hollandaise, et que l'article 9 de la loi belge expose comme suit : « L'indemnité à payer aux propriétaires est déterminée par la valeur vénale qu'avaient les immeubles *avant l'adoption du plan* par l'autorité communale. » Ce qui permet d'une façon fort intéressante de tenir compte, dans l'évaluation de l'indemnité d'éviction, de la plus-value procurée à l'immeuble, même exproprié. On évite ainsi cet abus que permet notre législation française, comme nous le constaterons : l'Admi-

1. Congrès précité : Rapport de l'Union des Villes roumaines, p. 99.

nistration rembourse aux particuliers une valeur qu'elle-même a ajoutée gratuitement et sans cause à leurs fonds. On constate en effet que la simple annonce d'un ouvrage public procure en général, bien avant le début des travaux, une plus-value aux propriétés voisines.

L'article 14 de la proposition de loi de la Commission d'études de la Fédération des Ingénieurs Communaux de Belgique¹ qui doit être soumis aux Chambres Législatives, adopte la même formule. L'exposé des motifs explique à ce sujet qu'il n'y a pas d'autre remède aux inconvénients de la jurisprudence belge actuelle qui, semblable en cela à la nôtre, tient trop souvent compte de plus-values fictives dues à des comparaisons avec des ventes récentes d'un caractère spéculatif. C'est afin d'exclure totalement la spéculation basée sur le projet d'ouvrage public, que cet article prescrit la fixation de la valeur vénale de l'emprise à une époque antérieure au dépôt du plan de l'opération à l'enquête publique.

De même la loi italienne du 25 juin 1865 sur l'expropriation se place pour la fixation du montant de l'indemnité au jour de la déclaration d'utilité publique, sans qu'il doive être tenu compte de l'augmentation de valeur résultant de l'opération ou de sa divulgation. Plus strictes encore, les lois du 15 janvier 1895 pour la Ville de Naples et du 11 juillet 1907 (n° 502) pour la Ville de Rome, imposaient de calculer l'indemnité d'après des éléments précis (revenus des dix dernières années, déclarations fiscales) pour écarter absolument la plus-value des éléments d'appréciation du dommage.

Enfin, au Maroc, nous avons introduit dans cet ordre d'idées la disposition de l'article 14 du dahir du 31 août 1914, qui prend pour base d'évaluation de l'indemnité la valeur de l'immeuble exproprié au jour de l'acte déclaratif d'utilité publique.

1. Publication n° 25 de l'Union des Villes et Communes belges.

Section 3. — Récupération par voie d'action directe.

Plusieurs législations ont posé le principe de la récupération directe des plus-values procurées par les travaux publics aux immeubles non atteints par l'opération. Elles ont généralement, et à la différence de notre pays, résolu le problème de façon satisfaisante.

Nous rencontrons souvent en premier lieu un système de récupération par le moyen d'une taxe sur la plus-value immobilière révélée par l'augmentation des prix à chaque mutation, compte tenu de ce qui peut en être imputé au fait du propriétaire.

Il en est ainsi au Maroc où M. Piétri a introduit ce procédé.

En Allemagne, les lois de finances des 15 juillet 1909 et 14 février 1911 avaient déjà créé de ces taxes, dont le montant était primitivement réparti comme suit : 50 % à l'Empire, 10 % aux Etats et 40 % aux communes; en 1913, l'intégralité en a été abandonnée aux communes. Ces taxes perçues sur le montant de la plus-value sont de 2,25 % à Francfort, et atteignent 10,25 % à Cologne.

En Angleterre, pour faire face à un déficit budgétaire, le Chancelier de l'Echiquier libéral, Lloyd George, introduisit dans le Finance Act d'avril 1910 un Increment value duty, exigible au taux de 20 %, sur les mutations immobilières postérieures au 30 avril 1909. L'effet de cette taxe fut une crise aiguë de la construction et sa perception a entraîné, tant en frais d'estimations (lesquelles n'ont du reste jamais été achevées) que de recouvrement, des dépenses supérieures au montant des sommes encaissées. En présence de ces déboires, la loi de finances de 1920 abolit la taxe.

La municipalité socialiste de Vienne, au début de 1928, a institué une taxe semblable dont seuls les terrains acquis pour être immédiatement construits ou améliorés, sont

exempts. Cette taxe appliquée avec effet rétroactif a rapporté en 1928, 191.000 £. Elle chargea excessivement la propriété, obligea de nombreux propriétaires à se défaire de leurs biens, et aboutit notamment à ce résultat que les immeubles, à Vienne, sont en moyenne hypothéqués pour les deux-tiers de leur valeur¹.

Le Gouvernement socialiste du Danemark a également taxé les plus-values foncières par une loi du 31 mars 1926.

De même, certains Etats des Etats-Unis, ainsi que des villes d'Australie et de Nouvelle-Zélande².

La loi municipale espagnole du 8 mars 1924 donne aux villes la faculté de percevoir un impôt de 15 % sur la plus-value générale due au seul fait du développement de la cité (article 422). Le produit de l'impôt doit être spécialement affecté au budget des travaux municipaux (article 346). Il y a cette particularité que l'impôt est établi et perçu avant que la plus-value soit effectivement réalisée. Aussi la loi prévoit-elle le remboursement des impôts perçus, si la plus-value escomptée et ayant servi d'assiette à la taxe venait à ne pas se produire (article 352).

Cette taxe a rencontré de vives résistances; elle est cependant appliquée à Barcelone.

Les lois communales hollandaise et polonaise permettent aux communes qui, du reste, y ont pratiquement renoncé, de percevoir un impôt analogue.

En résumé, le procédé de la taxe est appliqué effectivement (sauf en Allemagne où l'on paraît n'avoir jamais craint les inconvénients des impôts sur le capital, puisque dès le 1^{er} juillet 1913 le Reichstag votait un prélèvement de un milliard sur la fortune acquise pour gager des dépenses militaires supplémentaires) et dans des proportions très

1. Robert Danneberg, *Vienna under Socialist rule*, p. 17.

2. Cf. Comptes rendus du Congrès tenu au mois d'août 1929 à Edimbourg en faveur du Libre échange et de la taxe sur la rente du sol.

restreintes en pays socialistes ou à finances critiques. La France, l'Italie, la Belgique et la Suisse n'ont jamais voulu courir pareille aventure, tout aussi dangereuse que l'impôt sur le capital, dont la taxe de plus-value est une forme détournée; l'Angleterre y a renoncé; la Hollande et la Pologne laissent tomber la taxe en désuétude. Insistons sur ce que la plus-value récupérée ainsi par voie de taxe n'est jamais une plus-value spéciale résultant de travaux publics rigoureusement déterminés, mais une plus-value générale issue de l'activité du corps social tout entier.

Par contre, d'autres procédés de récupération, qui n'ont pas les inconvénients de la taxe et qui visent les seules plus-values résultant de travaux publics bien déterminés, existent dans la plupart des pays dont nous avons pu examiner la législation. Seule l'Allemagne qui se complait dans le régime des taxes, nous a semblé à cet égard être en retard sur les autres pays.

Au Maroc, les articles 36 et suivants du dahir du 31 août 1914 sur l'expropriation permettent à l'Administration de récupérer par voie d'action directe sur les immeubles que l'expropriation n'atteint pas les plus-values acquises du fait de travaux publics déterminés, et dans les deux ans de leur achèvement. A défaut d'entente amiable, le Tribunal civil de la situation des biens fixe, à dire d'expert, la valeur de la propriété avant et après les travaux. L'indemnité recouvrable correspond à la moitié de la plus-value ainsi déterminée, déduction faite de ce qui a pu être versé par le propriétaire au titre de la taxe de plus-value. Le recouvrement s'opère au moyen de rôles exécutoires, comme en matière de contributions directes. Le paiement peut être remplacé par le délaissement même partiel du fonds, et en ce cas le propriétaire peut requérir l'acquisition totale de son bien moyennant un prix calculé d'après

sa valeur à une date antérieure à l'acte déclaratif de l'utilité publique de l'opération.

Le même dahir, dans son article 5 § 2, permet de récupérer également les plus-values « notables » non encore acquises au jour de la récupération et que l'on prévoit seulement devoir résulter dans l'avenir de l'ouvrage public. Dans ce cas, l'arrêté qui permet la récupération détermine le mode d'utilisation des parcelles non incorporées. La pratique administrative et la jurisprudence font une large application de cette disposition. L'appréciation toujours libérale du caractère notable exigé, ainsi que de la certitude et du *quantum* de la plus-value, donne satisfaction à chacun, et presque toutes les récupérations se font à l'amiable.

En Angleterre, le Housing Act et le Town planning Act, tous deux promulgués par un gouvernement conservateur le 1^{er} juillet 1925, disposent notamment (article 10, § 3 du Town planning act) : « Chaque fois que par l'exécution d'un plan municipal une propriété aura acquis une plus-value, les autorités compétentes, si elles présentent une demande à cet effet dans les délais qui peuvent être fixés le cas échéant dans le projet, (délais qui ne devront pas être inférieurs à trois mois depuis la première publication de l'avis d'approbation du plan) auront le droit de recouvrer sur toute personne dont les propriétés acquièrent ainsi une plus-value, la moitié du montant de celle-ci ». Les plus-values récupérables (Improvement rates) sont déterminées par une procédure en premier ressort devant arbitres, avec appel devant les tribunaux ordinaires. Les municipalités peuvent prendre des inscriptions d'hypothèque générale pour conservation de leurs créances de ce chef.

Dans la pratique, on semble rencontrer de sérieuses difficultés à évaluer ces plus-values et, en définitive, ce mode de récupération n'a qu'une portée restreinte.

Au Danemark, deux lois spéciales ont permis à deux

compagnies de chemins de fer de la banlieue de Copenhague, les seuls qui ne soient pas exploités par l'Etat : le chemin de fer de Slangerup et le Tramway de Shorg, de récupérer à la première mutation les plus-values procurées par les travaux d'établissement de la voie, selon l'importance des terrains et leur proximité de la voie ferrée.

La loi municipale espagnole du 8 mars 1924, article 332, donne aux communes la faculté de récupérer les plus-values qui doivent résulter certainement dans l'avenir de leurs travaux publics. La plus-value n'est récupérable que jusqu'à concurrence de 90 % de son montant et les sommes récupérées ne peuvent excéder le coût du travail public. A cet effet, le programme des travaux et leurs détails d'exécution sont l'objet d'une publicité destinée à permettre aux particuliers de faire entendre leurs réclamations. Les rôles des contributions sont dressés par l'Administration et en cas de contestation révisés par trois experts nommés à la requête des intéressés. Il peut y avoir sursis au paiement des contributions lorsque les terrains frappés ne sont pas encore construits; dans ce cas, le montant de la contribution est productif d'intérêt, au profit de l'Administration.

« L'obligation de participer à la dépense se fonde simplement sur l'exécution des travaux, l'installation des services, et est indépendante du fait de l'utilisation ou de la non utilisation de la plus-value par les intéressés » (article 332).

La loi prévoit une affectation aux travaux publics générateurs de la plus-value, pour les ressources à provenir de la récupération (article 346), ainsi que la restitution de l'indemnité de plus-value par l'Administration, si les avantages escomptés ne se réalisent pas (article 352). Le paiement de la plus-value peut se faire en cinq à dix annuités, selon les règlements locaux (article 423), l'intégrité de la contribution étant exigible à la première mutation (art. 424) avec un véritable privilège sur le prix (art. 429).

Les protestations des intéressés ont empêché jusqu'ici que ces dispositions soient effectivement appliquées, si ce n'est à Barcelone.

La loi communale hollandaise permet la perception de redevances annuelles sur les propriétés avantagées par des travaux publics déterminés. De même la loi promulguée en 1926 en Nouvelle-Zélande sur les Plans de Villes (Section 30)

En Italie, déjà la loi fondamentale du 25 juin 1865, sur l'expropriation, contenait des dispositions relatives au paiement, par les propriétaires voisins de la zone dans laquelle ont lieu les travaux, d'une contribution fixée d'après la plus-value résultant de l'opération pour leurs fonds, en vertu d'une autorisation spéciale portée à l'acte déclaratif d'utilité publique de l'ouvrage. Le Décret royal (n° 2538 du 18 novembre 1923¹ sur les Finanze locali, prévoit dans ses articles 12, 13, 14 et 15 la récupération par les provinces et communes de 20 % des plus-values sur les terrains et constructions voisins de tout ouvrage public quelconque, situés dans une zone déterminée après enquête, par une délibération spéciale, sauf recours des intéressés au ministre des Finances.

L'Administration peut encore, si elle le préfère, récupérer dans la même zone le tiers du coût des travaux au prorata de la valeur de chaque propriété et de sa proximité de l'ouvrage. Il est à remarquer que la plus-value est déterminée unilatéralement par l'Administration, ce qui simplifie la procédure et supprime les contestations. Il n'y a d'autres recours que ceux du droit commun en matière d'impôts. Un règlement a été pris pour l'application de ce décret à la Ville de Rome en 1924 : il vise toutes les propriétés, hormis seulement les biens de l'Etat, des Provinces et des Com-

1. *Gazzetta Ufficiale del Regno*, 8 décembre 1923, n° 288.

munes. La plus-value est déterminée « par la différence entre la valeur des immeubles avant l'opération et ce qu'ils valent depuis, compte tenu du coefficient de dépréciation monétaire; de la plus-value ainsi déterminée, on déduit s'il y a lieu les frais qui ont pu être exposés par le propriétaire ou les membres de sa famille pour améliorer le bien. On tient compte également des autres causes étrangères au travail public qui ont pu avantager la propriété (article 11). — De la plus-value ainsi déterminée, on déduit une cote correspondant au quart de la valeur primitive des biens avant le travail. Sur le surplus on applique la contribution qui est au maximum de 20 % ». (article 12).

La récupération peut se faire rétroactivement pour les travaux antérieurs de trois ans au décret, et même plus anciens, sous réserve de l'autorisation ministérielle.

Le paiement de la contribution est prévu en dix semestres, avec faculté de libération anticipée (et bénéfice d'un escompte de 5 % pour les annuités non échues) ou de sursis (avec intérêts à 5 % au delà de cinq ans). En cas de mutation à titre onéreux des terrains ainsi atteints par la récupération, la contribution de plus-value est immédiatement exigible et l'acquéreur en principe en est tenu en sus de son prix.

En fait, les communes italiennes récupèrent les plus-values, mais il faut convenir que le procédé de détermination est tout à fait arbitraire et compatible seulement avec une mentalité publique et des institutions politiques particulières.

La législation fédérale suisse ne connaît pas l'action directe en récupération des plus-values. Lors de l'élaboration du projet de loi de 1926 déjà cité, sur l'expropriation, des scrupules d'ordre constitutionnel ont fait écarter l'adoption de prescriptions générales sur cette matière. Nous ne trouvons l'idée de contribution de plus-value dans le do-

maine fédéral que sous une forme d'ailleurs atténuée à l'article 33 de la loi fédérale du 22 décembre 1916, sur l'utilisation des forces hydrauliques, ainsi qu'à l'article 703 du Code Civil Suisse. On projette de l'étendre au domaine des chemins de fer.

Par contre, dans les législations cantonales de Genève et de Neuchâtel que nous avons pu étudier, nous relevons des dispositions intéressantes : L'article 13 de la loi genevoise sur le plan d'extension, du 17 mars 1900¹, prévoit une contribution des propriétaires intéressés dans la proportion de « la moitié de la plus-value directe que donne à chaque immeuble l'exécution du travail, en prenant pour base la valeur de l'immeuble à l'époque où cette exécution est entreprise ». Cette plus-value est fixée aussitôt après l'achèvement de l'opération. Si l'ensemble des contributions dépasse la moitié du coût des travaux et de leurs suites, il est fait une réduction proportionnelle sur chacune d'elles. Sont considérés comme immeubles intéressés, aux termes de l'article 14, ceux qui, par leur situation, profiteront du travail exécuté.

La loi cantonale de Neuchâtel du 21 avril 1913, contient le fort intéressant article que voici : « Article 30 : En sollicitant la déclaration d'utilité publique pour les travaux qu'il a l'intention d'entreprendre, l'expropriateur peut demander que les propriétaires des immeubles auxquels l'exécution des travaux *doit procurer une notable plus-value*, soient contraints de contribuer dans une mesure équitable aux frais de l'entreprise, qu'ils aient ou non des droits à céder ». La contribution est de 50 % de la plus-value et ne peut être supérieure au coût des travaux. Cette loi n'a pas donné dans la pratique un rendement très élevé. La Commission cantonale d'estimation de Neuchâtel a toujours

1. *Recueil des Lois*, tome 86, année 1900, p. 226.

pensé que ne pouvaient être taxés de plus-value que les seuls terrains ou propriétés pour lesquels on créait un accès pour véhicules, alors qu'ils en étaient dépourvus auparavant; une simple amélioration d'accès, ou une réduction de parcours, du fait de la création de nouvelles voies de communications ne crée pas de plus-values suffisantes. C'est l'application de la disposition qui exige un caractère notable pour que la plus-value soit récupérable. Signalons qu'il n'y a jamais eu de contestations basée sur le terme de *notable* vu la prudence de la Commission. Des avis autorisés que nous avons pu recueillir, celui notamment de M. le Directeur des Travaux Publics de la ville de Neuchâtel, et l'examen de la jurisprudence du tribunal cantonal, nous donnent à penser que les faibles rendements de la récupération des plus-values dans ce canton (et peut-être la cause est-elle de portée plus générale — nous y reviendrons), doit être cherchée surtout dans l'incertitude du moment où ces plus-values à *venir* seront réalisées. Si, s'agissant de plus-values à venir, les indemnités n'étaient pas immédiatement évaluées et payées, on serait moins timide dans leur évaluation. Les praticiens regrettent qu'au lieu de la plus-value à venir, les lois cantonales ne permettent pas la récupération des plus-values acquises. Mais le règlement du 6 avril 1914 est formel à cet égard, et la procédure de récupération doit aboutir à un paiement dans un délai de cinq ans, avec intérêts à 4 % l'an. Le paiement, qui se fait en cinq annuités, est garanti (article 8) par une hypothèque légale primant toute créance quelconque.

La simple énonciation, vraisemblablement incomplète, des lois qu'on vient de mentionner, suffit à donner une idée de l'importance qu'attachent les législateurs de tous les pays à récupérer les plus-values procurées aux particuliers par des travaux publics.

Au cours des développements qui vont suivre, nous aurons l'occasion, à propos de réformes à introduire éventuellement dans nos lois, de nous référer aux expériences des législations étrangères.

DEUXIÈME PARTIE

Les modes de récupération des plus-values en droit français moderne

Nous allons consacrer trois titres successifs aux plus-values acquises, aux plus-values à venir, et à l'énumération des projets de taxes fiscales sur les plus-values.

Nous distinguerons pour l'étude des modes de récupération des plus-values acquises, les modes directs et les modes indirects.

On appelle directs ceux qui permettent à l'Administration de prendre l'initiative d'agir en vue du but poursuivi, soit par le moyen de l'impôt, soit par voie d'action en justice, et indirects ceux qui ont lieu par voie d'exception aux demandes portées en justice par les expropriés.

Bien que concourant aux mêmes fins, les modes directs comportent pour l'Administration toute latitude sur l'opportunité, l'étendue et la nature même de la récupération, alors que, simples voies d'exception, les modes indirects limitent la récupération aux proportions de la demande qui en est l'occasion. Cependant, en excipant de la compensation par voie d'exception, l'Administration n'épuise pas son droit; elle réduit seulement à due concurrence le montant de la plus-value qu'elle pourra toujours par la suite récupérer, au moins en théorie, par voie d'action directe.

Nous consacrerons dans un premier chapitre deux sections à l'exception de compensation opposable aux demandes de dommages causés par des travaux publics dans les termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, et aux dispositions de l'article 51 de la loi du 3 mai 1841 sur la fixation par le jury d'expropriation des indemnités d'éviction.

Abordant ensuite dans un second chapitre les modes directs de récupération, nous étudierons la récupération des plus-values acquises conformément aux dispositions de la loi du 16 septembre 1807 et du décret-loi du 26 mars 1852, ainsi que certaines dispositions de la loi du 16 octobre 1919 sur les plus-values procurées par les travaux des concessionnaires d'énergie hydraulique.

Pour chacune de ces procédures, nous ferons, s'il y a lieu, un examen des dispositions légales et des intentions du législateur. Nous en constaterons à l'épreuve de la pratique jurisprudentielle, le degré d'efficacité; puis en considérant les faits et les difficultés qu'ils apportent à la récupération poursuivie, nous tenterons d'indiquer les remèdes qui semblent propres à corriger les imperfections de nos lois. Nous nous proposons également d'envisager la possibilité d'aboutir, dans l'état actuel des textes et d'après les principes du droit commun, à la récupération souhaitée, ce qui fera l'objet d'une section spéciale.

Nous étudierons ensuite, selon la même méthode, la récupération des plus-values futures dans les termes des lois des 6 novembre 1918 et 17 juillet 1921. Nous dirons enfin quelques mots très brefs des projets de taxe des plus-values.

TITRE I

LA RÉCUPÉRATION DES PLUS-VALUES ACQUISES

CHAPITRE PREMIER

LES MODES INDIRECTS DE RECUPERATION DES PLUS-VALUES

Section I. — Exception de compensation aux demandes de dommages causés par les travaux publics. (Loi du 28 plu- viôse an VIII.)

Nous savons que le principe de la récupération des plus-values est reçu dans notre droit. La jurisprudence le reconnaît formellement et en fait une stricte application lorsqu'elle admet, jusqu'à due concurrence, la compensation entre le dommage causé par les travaux publics et la plus-value qui peut en résulter d'autre part pour le demandeur en indemnité.

Elle admet la compensation dans les termes du droit commun conformément aux dispositions des articles 1289 et suivants du Code Civil. C'est bien reconnaître implicitement que de ce chef le bénéficiaire de la plus-value est tenu d'une véritable dette civile envers l'expropriant.

Si pour des raisons que nous dirons, l'Administration n'a que bien rarement les moyens d'intenter une action au prin-

principal pour récupérer la plus-value, il lui est toutefois possible par voie d'exception d'invoquer la compensation qui s'est opérée de plein droit entre les deux dettes également liquides et exigibles. (art. 1291 C. Civil.) La jurisprudence en ce sens est absolument constante depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 27 décembre 1844¹. Les décisions qui ont admis la compensation ne pouvaient viser aucun texte pour justifier cette pratique. Elles ont cependant invoqué successivement, et à tort selon nous, les textes des lois du 16 septembre 1807, art. 54² et du 3 mai 1841, art. 51³, concernant la plus-value, voire la loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire⁴. En réalité cette pratique nous paraît avoir une justification plus générale et plus simple : l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII donne compétence aux tribunaux administratifs pour fixer les indemnités pour réparation des dommages causés par les travaux publics. Or pour évaluer équitablement le dommage, deux éléments d'appréciation apparaissent avec une égale importance : la plus-value qu'ont pu acquérir éventuellement les immeubles du demandeur et la moins-value qui peut justifier sa demande. Toute évaluation qui laisserait de côté l'un de ces éléments serait nécessairement faussée⁵. C'est du reste la tendance adoptée uniformément par la jurisprudence depuis la fin du XIX^e siècle⁶.

1. Conseil d'Etat : Minist. des Travaux Publics, Rec. p. 693.

2. Conseil d'Etat : 17 janvier 1890, Blaise la Montagne, Rec. p. 40; 24 juin 1892, commune de Dagnac, Rec. p. 577.

3. Conseil d'Etat : 31 juillet 1891, Briffard Petitjean, Rec. p. 593.

4. Conseil d'Etat : 5 août 1901, Ville des Sables d'Olonne, Rec. p. 771.

5. Cf. en ce sens : Le Vasseur de Précourt, *Conclusions pour l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 avril 1886*, Rec. p. 372; et Robert, *Conclusions pour l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 juillet 1864*, Rec. p. 641.

6. Conseil d'Etat : 27 avril 1894, Ville de Marseille, Rec. p. 293; 5 août 1898, Commune de Coursan, Rec. p. 637; 10 mars 1899, Compagnie du Midi, Rec. p. 206; 14 décembre 1900, Ville de Béziers, Rec. p. 766; 21 décembre 1900, Commune du Theil, Rec. p. 809; 1^{er} mars 1901, Ville de Paris, Rec. p. 244; 17 novembre 1905, Syndicat de l'Île de la Barthelasse, Rec. p. 844; 5 janvier 1906, Blanchot contre Commune de la Bourboule, Rec. p. 18; 28 mai 1924, Minist. des Travaux Publics, Rec. p. 520.

Il semble difficile au premier abord de dégager les conditions précises de l'application de cette théorie purement jurisprudentielle, fondée sans texte sur la seule équité. Une certaine confusion à cet égard paraît régner d'ailleurs dans la jurisprudence. Il s'en dégage néanmoins que, pour être admise en compensation, c'est-à-dire répondre aux conditions de l'article 1291 du Code Civil qui veut que la dette destinée à être compensée soit liquide et exigible, la plus-value doit être *certaine, immédiate et spéciale*, comme, dans la matière connexe des dommages causés par les travaux publics, le préjudice allégué pour ouvrir un droit à indemnité.

La plus-value doit être en premier lieu certaine, c'est-à-dire qu'elle doit se traduire par une augmentation de la valeur économique de l'immeuble et ne pas résulter seulement de spéculations plus ou moins problématiques. Dès maintenant précisons par exemple ce caractère de certitude nécessaire : la construction d'une gare de chemin de fer à côté de mon immeuble détermine incontestablement une augmentation de sa valeur économique. Avant même l'achèvement des travaux de construction de la gare, mon terrain aura acquis une plus-value certaine ; je recevrai des offres d'acquisition pour un prix qui ira croissant selon qu'augmentera le nombre des compétiteurs : services administratifs ou commerçants qui se disputent toujours la proximité des gares de chemin de fer.

La plus-value doit être immédiate, c'est-à-dire résulter d'avantages actuels et non d'avantages futurs, par là même éventuels et incertains¹, ceci par application des règles, rappelées plus haut, de l'article 1289 du Code Civil, que la dette existant du chef des plus-values à l'égard de l'Administration doit être exigible pour qu'elle soit compensable. Pratiquement, ce caractère immédiat que veut la jurisprudence

1. Cf. Travaux préparatoires : Duvergier, *Collection lois et décrets*, 1833, p. 304, n° 2.

du Conseil d'Etat, semble assez vague¹. Cependant, il est acquis que l'Administration ne saurait opposer à un propriétaire la plus-value que pourrait acquérir son immeuble s'il le transformait entièrement : si par exemple, pour le cas de la construction d'une gare de chemin de fer que nous avons envisagée, je transformais mon immeuble en débit de boissons ou en entrepôt. De même il a été jugé que ne saurait être considérée comme immédiate, et susceptible en conséquence de compensation avec le dommage causé par le percement d'un canal, la plus-value que pourrait acquérir l'immeuble atteint, si son propriétaire le transformait par exemple en usine².

Par contre la plus-value est considérée comme immédiate quand il dépend du propriétaire, même s'il ne le fait pas, d'en profiter. Ainsi a été jugée susceptible de compenser le dommage subi par le propriétaire d'un immeuble, la plus-value dont bénéficie celui-ci du fait que la rue où il se trouve est améliorée, permettant une circulation plus dense, alors même que l'entrée de l'immeuble est sur une autre voie et que le propriétaire ne fait pas les travaux de raccordement nécessaire³.

En fait, ce qui est à juste titre exigé et que l'on exprime en disant que la plus-value doit être immédiate, c'est qu'au moment de la compensation elle soit actuelle et réellement tangible.

En outre le Conseil d'Etat exige, pour que la plus-value soit immédiate, un lien de causalité évident entre elle et le travail public dont est issu le dommage⁴. Des arrêts refusent par exemple de compenser le dommage et la plus-value quand

1. Cf. *Conclusions précitées*, Arrêt du Conseil d'Etat, 16 avril 1886, Rec. p. 372.

2. Conseil d'Etat : 8 mai 1861, Berger, Rec. p. 361; 25 avril 1862, Chemin de fer de l'Est, Rec. p. 333.

3. Cf. Conseil d'Etat, arrêt précité du 16 avril 1886.

4. Conseil d'Etat : 5 août 1869, Ville de Caen, Rec. p. 744; 25 novembre 1872, Société de Construction, Rec. p. 822; 28 avril 1893, de Pontgibaud, Rec. p. 350.

celle-ci consiste en un avantage qui n'est qu'une conséquence des variations d'un milieu social plutôt qu'exclusivement le résultat de ce travail.

Les travaux publics font partie des ces causes générales de la variation des valeurs, mais ne créent pas de façon immédiate et directe de plus-value. Il en a été ainsi jugé notamment lors de l'aménagement de l'Avenue des Champs-Élysées à Paris, que nécessitait le constant développement de ce quartier¹.

La plus value doit être spéciale :

1) D'après la jurisprudence, la plus-value ne saurait être admise en compensation quand elle n'est pas spéciale à l'immeuble ou à un petit nombre d'immeubles touchés par le dommage; par exemple si elle constitue un avantage général à tout un quartier, quand même cet avantage serait la conséquence immédiate du seul travail public.

Après des arrêts divergents, les uns admettant la compensation avec une plus-value générale (notamment pour les immeubles de la rue de Dunkerque à Paris après la construction de la gare du Nord²), les autres au contraire, écartant la plus-value résultant par exemple de la proximité d'une gare nouvelle³, la question paraît résolue par la jurisprudence dans le sens le plus strict, pour exiger rigoureusement que la plus-value soit spéciale à l'immeuble litigieux ou à un petit nombre d'immeubles.

Il en a été ainsi jugé à maintes reprises sous le Second Empire à l'occasion des travaux d'embellissement de la Ville de Paris⁴ et, plus récemment, à propos de la compensation en-

1. Conseil d'Etat : 7 mars 1861; de la Grange, Rec. p. 167.

2. Conseil d'Etat : 7 décembre 1850, Labille et Dorlet, Rec. p. 919.

3. Conseil d'Etat : 5 juillet 1889, Minist. des Travaux Publics, Rec. p. 839; 1^{er} septembre 1860, Baudin, Rec., p. 711.

4. Conseil d'Etat : 12 juillet 1864, Souchay, Rec. p. 640 (à l'occasion du percement de la rue de Rivoli); 3 août 1866, May, Rec. p. 929 (à l'occasion du percement du boulevard Haussmann dans le quartier Beaujon); 19 juin 1891, Rec. p. 471; 22 juillet 1892, Ville de Saint-Etienne, Rec. p. 649; 27 avril 1894,

tre les plus-values dont ont bénéficié les Compagnies de Tramways et d'Omnibus de Paris du fait de l'affluence attirée par l'Exposition de 1900, alors que les travaux de l'Exposition leur avaient causé des dommages. Le Conseil d'Etat décida que l'augmentation de trafic des lignes endommagées, invoquée par le Ministre du Commerce, étant générale à tous les transports parisiens ne constituait pas une plus-value spéciale de nature à être compensée¹.

En matière de travaux de resserrement et d'endiguement d'une rivière, la plus-value que ceux-ci ont procurée à une propriété riveraine dont ils ont corrodé la bordure tout en la protégeant contre les inondations, a été admise en compensation du dommage subi². C'est encore la canalisation d'un cours d'eau qui tout en endommageant un immeuble augmente la force motrice du moulin qui y est situé³, ou le rendement d'une usine hydro-électrique⁴, sous le régime antérieur à la loi du 16 octobre 1919.

L'article 14 de la loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire⁵ a réagi contre cette interprétation rigoureuse; cependant la jurisprudence n'a pas varié, même en matière d'occupation temporaire⁶. La doctrine combat généralement cette jurisprudence et la condamne à juste titre pour sa rigidité et pour les entraves qu'elle apporte au fonc-

Ville de Marseille, Rec. p. 294; 22 mai 1896, Ville de Blois, Rec. p. 438; 29 mars 1901, Franc, Rec. p. 375 (à l'occasion de l'exhaussement du quai de l'Hôpital à Lyon).

1. Conseil d'Etat : 3 février et 19 mai 1905, Minist. du Commerce, Rec. p. 465 (Conclusions de M. Saint-Paul) et 11 mai 1906.

2. Conseil d'Etat : 27 janvier 1853, Berniard, Rec. p. 150; 27 janvier 1859, Grandjean, Rec. p. 70; 20 mai 1892, Compagnie du Midi, Rec. p. 468; 10 mars 1899, Compagnie du Midi, Rec. p. 207.

3. Conseil d'Etat : 20 mars 1855, Devilliers, Rec. p. 351; 30 juillet 1886, Devienne, Rec. p. 681.

4. Cf. *a contrario* : Conseil d'Etat : 23 janvier 1885, Minist. des Travaux Publics, Rec. p. 74.

5. Exposé des motifs. (D. P., 1893, 4-56 note 5).

6. Conseil d'Etat : 3 avril 1903.

tionnement pourtant souhaitable — car il est simple et juste en soi — de ce mode de récupération¹.

En fait il faut constater que le Conseil d'Etat a souvent un vocabulaire imprécis sur ce point. Tantôt il dit que la plus-value est spéciale quand elle ne semble pas l'être², tantôt qu'elle est non pas générale, mais indirecte³, tantôt au contraire qu'elle n'est pas « spéciale » et il la rejette avec une rigueur qui paraît excessive⁴. En réalité il y a surtout une question d'espèce et c'est selon les faits de chaque cause que le Conseil d'Etat, auquel aucun critère n'est imposé, *statue ex aequo et bono*; bien souvent il relâche sa rigueur et n'exige pas que pour qu'il y ait compensation, la plus-value ne profite littéralement qu'à la seule victime du dommage⁵.

La distinction de la plus-value spéciale reste en somme assez flottante. Les partisans de l'exigence d'une plus-value spéciale au sens le plus strict, soutiennent que tous les propriétaires d'un quartier bénéficiant de la plus-value procurée par un travail, il est inique de la récupérer sur ceux-là seuls qui concomitamment ont subi un dommage, alors que ceux qui bénéficient intégralement des avantages du travail public sans dommage sont par là même prémunis contre tout recours.

Le raisonnement serait à retenir s'il n'existait de récupération possible des plus-values que par voie d'exception; y souscrire, c'est renoncer à toute récupération sur les bénéficiaires les moins légitimes de la plus-value.

1. Lavallée : *Revue générale d'Administration*, 1885, t. III, p. 379; Aucoc, *Conférences*, t. II, n° 74; Note au Lebon : 1857, p. 624; 1874, p. 88 (boulevard Ornano à Paris). Enou, *Traité de droit administratif*, revu par Picard et Veuillet, t. I, p. 285; Ygouf, thèse de Paris, 1884, p. 229; Brun, thèse de Paris, 1898, p. 186.

2. Conseil d'Etat : 15 février 1884, Ville de Paris, Rec. p. 148 (ouverture de l'Avenue de l'Opéra, rues Thérèse et Ventadour).

3. Conseil d'Etat : 3 août 1866, May, Rec. p. 929.

4. Conseil d'Etat : 14 novembre 1879, Compagnie du chemin de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée, Rec. p. 699.

5. Conseil d'Etat : 22 décembre 1893, Ville de Saint-Omer, Rec. p. 872; 7 août 1900, Briout, Rec. p. 574; 8 février 1901, Aurouze, Rec. p. 156.

En réalité, les arguments des partisans d'une stricte exigence de la spécialité de la plus-value sont loin d'être déterminants. Supposons que l'Administration poursuive d'autre part par voie d'action directe la récupération des plus-values procurées aux habitants d'un quartier, pourquoi l'obliger à payer à l'un d'eux, victime d'un dommage, une indemnité sans faire jouer la compensation ? Les deux dettes ne sont-elles pas exigibles et liquides, ou du moins facilement liquidables ? Pourquoi cette exception injustifiée au droit commun ? Notre droit pose la règle de la récupération des plus-values, pourquoi la jurisprudence, par une rigueur qui n'est équitable qu'en apparence et qu'aucun texte ne commande, entrave-t-elle arbitrairement l'application du principe pour le plus grand préjudice des deniers publics ?

Nous savons bien qu'on juge communément la récupération des plus-values par voie d'action impraticable et que des esprits pessimistes ont défié le législateur d'arriver jamais à un résultat positif. Telle n'est pas tout à fait notre opinion que nous exposerons plus loin. Mais le principe étant posé comme équitable, nous pensons qu'il serait inique, si la récupération par voie d'action, pour une raison ou pour une autre, n'avait pas lieu dans une opération donnée, que l'Administration fût empêchée de recouvrer une créance certaine et exigible par le seul motif qu'il y aurait obstacle pour elle au recouvrement d'autres créances. Il peut paraître surprenant qu'entre plusieurs débiteurs, l'Administration ne poursuive que ceux qui lui doivent le moins, parce qu'ils sont eux-mêmes ses créanciers, mais il est certainement profondément injuste que, pour éviter cette anomalie, la jurisprudence du Conseil d'Etat aboutisse à faire payer par la collectivité ce qui ne profite qu'à quelques-uns.

Donc, au lieu de vouloir rétablir une plus harmonieuse équité par une restriction de la récupération, il nous paraît nettement souhaitable de chercher cette même solution dans son extension.

2) Avant d'abandonner cette question de la spécialité de la plus-value, indiquons encore que la jurisprudence exige aussi, pour que la plus-value soit spéciale, qu'elle porte sur *le même* immeuble que le dommage à compenser; ceci contrairement, nous semble-t-il, à la logique juridique qui considère en matière de compensation les patrimoines respectivement créancier et débiteur plutôt que les objets de la créance et de la dette. Ainsi, la jurisprudence refuse la compensation entre un dommage et une plus-value portant sur deux immeubles différents, quoiqu'ils appartiennent au même propriétaire¹.

En résumé une jurisprudence constante, malgré les restrictions que nous avons signalées², admet de façon générale la récupération des plus-values au moyen de la compensation avec les indemnités de dommages causés par les travaux publics, opposée par voie d'exception aux demandes portées devant les juges administratifs dans les termes de la loi du 28 pluviôse an VIII. Ce mode de récupération, pour mal défini et incertain qu'il soit, paraît néanmoins des plus expédients; l'Administration ne saurait y avoir trop souvent recours. Aucun texte n'en limite l'emploi et il est souhaitable que la jurisprudence renonce aux restrictions injustifiées qu'elle a cru devoir y apporter dans la pratique, au nom de principes d'équité invoqués mal à propos, pensons-nous, et facilite ainsi une plus équitable répartition des charges publiques entre les citoyens.

1. Conseil d'Etat : 21 juillet 1891, Briffard-Petitjean, Rec. p. 593 : « Considérant que l'amélioration indiquée qui profite à une propriété autre que celle qui a souffert le dommage ne constitue pas une plus-value directe de nature à être compensée... »

Cependant, et peut-être en sens contraire, le Conseil d'Etat, le 9 février 1850, déclarait « que la plus-value doit être déterminée par l'ensemble des avantages dont profite la *totalité* de la propriété et non pas seulement à raison de ceux qui ne profitent qu'à telle ou telle de ses parties ».

2. Il faut remarquer encore que par analogie avec les dispositions de l'article 30 de la loi de 1807, le Conseil d'Etat exige généralement aussi que la plus-value soit *appréciable*. Cf. Conseil d'Etat : 21 janvier 1876, Minist. des Travaux Publics, Rec. p. 71; 30 juillet 1880, Greyveldinger, Rec. p. 714; 3 février 1882, Ratier, Rec. p. 127.

Section II. — Compensation avec le dommage subi, dans l'évaluation de l'indemité d'expropriation (Article 51 de la loi du 3 mai 1841) et de l'indemnité d'occupation temporaire (Article 14 de la loi du 29 décembre 1892).

Une propriété importante, donnant par exemple sur une voie étroite, augmentera considérablement de valeur si, par suite d'une emprise de quelques mètres, elle se trouve avoir façade sur une voie élargie, transformée en une artère importante et fréquentée. Le propriétaire exproprié d'une partie infime de son sol, se trouvera bénéficiaire par suite de l'opération d'une plus-value considérable de la partie restante.

Le législateur de 1833, puis celui de 1841 qui a procédé là la refonte de l'œuvre du premier, ont voulu, en édictant les règles de l'expropriation, permettre dans cette hypothèse la compensation de l'indemnité avec la plus-value. Nous trouvons l'expression de cette volonté dans l'article 51 de loi du 3 mai 1841 qui dispose : « Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité. »

Le vote des lois de 1833 et de 1841 n'a eu lieu qu'après une préparation minutieuse et un sérieux examen devant les commissions du Corps législatif. Il est peu de discussions aussi complètes, aussi brillantes, aussi approfondies dans les annales de ces grandes assemblées de la royauté constitutionnelle, à cette époque de notre histoire où les intérêts les plus graves et les besoins les plus légitimes requrent du législateur des solutions particulièrement importantes et opportunes. Le Corps législatif, tant à la Chambre des Pairs qu'à la Chambre des Députés, comprenait du reste nombre de jurisconsultes : en 1833, MM. Devaisnes, Martin du Nord, Daguilhon-Pujol, Legrand, Villemain, Tripier, Teste, de Belleyme, Persil; en 1841, MM. Daru, Dufaure, Gillou, Renouard, Lapla-

gne-Barris, Persil, dont les intéressantes observations se rencontrent sans cesse au cours des discussions sur l'expropriation.

Aussi les législateurs de 1833 et de 1841, analysant de façon très complète la matière de l'expropriation, ont-ils su légiférer en parfaite harmonie avec le développement croissant des travaux publics et répartir les intérêts publics des intérêts privés, de telle façon que, si nombre de modifications de détail et d'additions ont dû y être apportées, leurs grandes lignes et leurs dispositions fondamentales, éprouvées par la pratique d'un siècle, sont demeurées dans notre droit moderne de l'expropriation.

En ce qui concerne la récupération par voie de compensation qui nous occupe, déjà l'article 54 de la loi du 16 septembre 1807 avait disposé : « Lorsqu'il y aura lieu en même temps à payer une indemnité à un propriétaire pour terrains occupés, et à recevoir de lui une plus-value pour des avantages acquis à ses parties restantes, il y aura compensation jusqu'à concurrence, et le surplus seulement, selon les résultats, sera payé au propriétaire, *ou acquitté par lui* ». Il fut ainsi prescrit qu'il ne devait y avoir lieu à indemnité d'expropriation qu'autant que la plus-value résultant des travaux qui occasionnaient l'expropriation, ne compenserait pas le dommage causé par l'éviction.

On conçoit en effet facilement qu'il ne puisse y avoir bénéfice pour les propriétaires des immeubles expropriés et que la collectivité tienne compte avant de les indemniser, de la plus-value créée par elle. Aussi la loi du 7 juillet 1833, dans son article 51, édicta que l'augmentation de valeur de la partie restante « *pourrait* » être prise en considération pour la fixation de l'indemnité. La loi de 1841 rendit obligatoire cette compensation. Plus tard, lors du vote de la loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire, le législateur traduira avec raison la même préoccupation en disposant (article 14) :

« Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale à la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité ».

La loi de 1841, en édictant ce mode de récupération, a pris soin de préciser les caractères que doit avoir la plus-value : elle doit être *immédiate* et *spéciale*.

Nous avons donné les développements nécessaires à cet égard, à propos de la détermination de la plus-value à récupérer par voie d'exception aux demandes de dommages de travaux publics.

Signalons qu'en l'espèce, la jurisprudence de la Cour de Cassation ne paraît pas contredire celle du Conseil d'Etat¹. Un arrêt du 26 mai 1840 est intervenu en effet dans les circonstances suivantes : Par le fait d'une expropriation partielle pour le prolongement d'une rue de Paris la partie restante d'une maison devenait *coin de rue*. La valeur locative en était augmentée, et par suite, la valeur vénale. Cette plus-

1. La plus-value doit s'appliquer au même immeuble que le dommage, et non à une propriété voisine, celle-ci appartiendrait-elle au même propriétaire : Cass. 11 mai 1859, Nérée de Castillon contre Préfet du Gers, M. Delapalme rapporteur (D. P., 1859, I, 207) et arrêt du 26 mai 1840 cité plus bas.

On peut noter qu'en ce qui concerne le caractère *immédiat* de la plus-value, la Cour de Cassation aurait tendance à se montrer peut-être moins rigide que le Conseil d'Etat. Elle a estimé qu'il suffit souvent qu'un travail d'utilité publique soit simplement projeté, pour que l'influence s'en fasse sentir sur les prix des propriétés destinées par leur situation à en profiter. Il est juste de faire état de cette plus-value spéculative. (Cass. rec., 22 août 1864, rejet Compagnie des Chemins de fer de P. L. M. contre Veuve Pouyer. M. d'Ubxex rapporteur, *Gazette des Tribunaux*, 28 septembre 1865.)

Daffry de la Monnoye, dans son *Traité de l'Expropriation* (2^e édition, 1879, p. 28) approuve cette jurisprudence et cite dans le même sens Civ. rej. 9 juillet 1856 (D. 56, I, 293, — P. 56, 2, 378) admettant la prise en considération de la destination *future* de l'immeuble comme élément d'appréciation de sa valeur *actuelle*. Il s'agissait d'un immeuble en bordure d'un terrain destiné, lors de l'exécution d'un plan d'aménagement municipal, à l'ouverture d'une voie nouvelle.

Le jury possède, à cet égard, un pouvoir souverain d'appréciation. Cf. Cass. rej., 7 février 1876 (D. 1876, I, 273; P. 1876, I, 613); Cass., 28 juillet 1879 (D. 80, I, 81); Cass., 2 août 1881 (S. 81, I, 479); Cass., 8 janvier 1883 (S. 83, I, 230); Cass., 2 juin et 20 août 1884 (S. 86, I, 80).

value était immédiate, puisque résultant sans délai et directement de l'expropriation. Elle était spéciale au sens le plus strict, puisque particulière au propriétaire intéressé et à l'immeuble même atteint par l'expropriation partielle. Le propriétaire s'étant pourvu en cassation, la cour confirma la décision du jury, et entérina la compensation reconnue par lui du dommage et de la plus-value immédiate et spéciale¹.

Ainsi le principe légal de compensation de la plus-value est formel. Comment est-il appliqué dans la pratique jurisprudentielle ?

Autant qu'il est possible de s'en rendre compte, car les décisions des jurys d'expropriation ne sont pas motivées, la plus-value, en pratique, n'est guère prise en considération pour la fixation de l'indemnité, du moins dans la majorité des cas et même depuis que la loi du 21 avril 1914 a confié au magistrat-directeur la présidence du Jury et précisé les conditions de fixation de l'indemnité.

Au surplus, quand la question de la compensation a pu être soumise au contrôle de la Cour suprême, celle-ci, par une interprétation de textes qui paraît regrettable, en a considérablement restreint la portée, en refusant de compenser la totalité du dommage avec la plus-value. Cela résulte d'une jurisprudence constante² qui s'appuie sur les travaux préparatoires des lois de 1833 et 1841, principalement sur cette déclaration faite par le Commissaire du Roi lors de la discus-

1. Cass., 26 mai 1840, rejet, Hanaire et Appay contre la Ville de Paris, M. de Broe rapporteur (D. 1840, I, 215; S. 1840, I, 712; et P. 1841, 2, 736). Cass., 14 décembre 1847 (D. P., 1848, I, 152). Il n'est du reste pas nécessaire que le jury précise comment la plus-value est immédiate et spéciale, il ne dit même pas qu'elle l'est, puisqu'il ne motive pas ses décisions. Il suffit que rien n'établisse que ces conditions nécessaires à la compensation faisaient défaut : Cass., 30 avril 1867, Collot contre Commune d'Eygurande, M. Ayliès rapporteur, *Bull. civ.*, p. 144. Cf. également Cass. 10 juin 1896, Ville de Paris contre Saint-Vallier (D. P., 99, 5, 357).

2. Cass., 28 août 1839, Ville de Paris contre Hanaire, M. Quéret rapporteur (D. 1839-1-357), (S. 1839-1-794); 28 février 1848 (D. 1848-5-186), (S. 48-1-403); 12 mars 1856 (D. P. 1856-1-69); 26 janvier 1857 (D. P. 57-1-44); 25 novembre 1858 (D. 59-1-25); 28 juillet 1879 (D. 80-1-81).

sion de la loi de 1833 : « Ce que nous voulons, c'est que l'indemnité se compose de la valeur du terrain d'abord puis de la balance des inconvénients et des avantages que l'opération peut apporter à la partie restante... Je me résume et je demande, non pas qu'il soit fait déduction jusqu'à concurrence de la plus-value, mais seulement qu'elle soit prise en considération et qu'elle soit balancée avec la moins-value que les particuliers pouvaient réclamer... si vous prenez l'aile d'un hôtel, la partie restante aura moins de valeur puisqu'il, n'y aura plus d'harmonie dans la construction et que les dispositions intérieures seront changées¹. »

La différence entre les textes relatés plus haut, de l'article 54 de la loi de 1807, plus impératif, et de l'article 51 de la loi de 1833, ne considérant explicitement la compensation que comme facultative, a pu laisser croire que l'avis du Commissaire du Roi avait été adopté par la Chambre, ce que le surplus des travaux préparatoires ne démontre pas formellement.

D'autre part, dans les deux projets élaborés par le gouvernement en 1832 et en 1840, une rédaction primitive de l'article 51 disposait *in fine* : « Cette augmentation pourra être compensée *en tout ou en partie* avec le montant de l'indemnité ». Les rapports au Corps législatif portent que cette phrase a été supprimée pour éviter qu'éventuellement aucune indemnité ne soit allouée². Faisant état de ces indications, la Cour Suprême a cassé les décisions qui n'allouaient aucune indemnité³.

1. *Moniteur* du 14 mai 1833, Discussion de la loi sur l'expropriation à la Chambre des Pairs.

2. Cf. Travaux préparatoires : *Moniteur* du 13 décembre 1832, p. 2137; — *Moniteur* du 14 mai 1833, p. 1352.

Projet de révision de la loi du 7 juillet 1833 présenté à la Chambre des Pairs le 19 février 1840, *Moniteur* du 22 février 1840, p. 345. Cf. en ce sens également, déclarations de MM. de Portalis, Boyer et Villemain lors de la première discussion de ce projet, au *Moniteur* du 10 mai 1840, pp. 990 et 991.

3. Cass., 28 août 1839 (S. 39-1-794) et 15 novembre 1858 (*J. P.*, 1860, p. 412).

D'après une première tendance, suivie depuis d'un revirement, la Cour Suprême distinguait deux sortes d'éléments : — les uns certains et positifs, correspondant à la valeur vénale et intrinsèque de l'immeuble, aux dépenses de construction et de démolition nécessaires pour approprier les parties restantes à la destination des lieux, ou pour les rétablir dans un état utile d'exploitation, — les autres correspondant au préjudice souffert par suite de la dépossession et tombant dans le domaine d'une équitable appréciation, tels que le prix qui résulte de la convenance, ou la moins-value. Les premiers, suivant cette jurisprudence aujourd'hui abandonnée, devaient entrer intégralement en ligne de compte dans la fixation de l'indemnité sans aucune considération de la plus-value. Ce n'est que pour les seconds que la compensation pouvait être admise¹.

En doctrine M. le Chevalier de Lalleau, commentateur à l'esprit large et très en avance sur son temps, ainsi que M. de Cormenin se sont, avec juste raison selon nous, élevés contre une telle interprétation de l'article 51² et contre une discrimination entre les éléments constitutifs de l'indemnité qui n'est pas dans la loi; même ils auraient pu établir qu'il a été dans les intentions formelles du législateur de l'en écarter³. Nous relevons en effet au cours des travaux préparatoires de la loi de 1841⁴ que M. Dumon déposa sur le bureau de la Chambre des Députés, le 5 mars 1841, un amendement à l'article 51 du projet, tendant à ajouter au texte de l'article cette phrase : «... jusqu'à concurrence de la moins-value que pourra éprouver le restant de la propriété ». C'était, si la ma-

1. Cass., 28 août 1839 précité et rapporté avec commentaire *J. G. D.*, v° Expropriation, n° 598, p. 641, § 1.

2. Le Chevalier de Lalleau, *loc. cit.*, t. I, p. 213 et suivantes; De Cormenin, *Traité de droit administratif*, t. II, p. 227 et suivantes.

3. MM. d'Argout, Girod (de l'Ain), et Bellaut ont soutenu le principe de la compensation totale lors de l'élaboration de la loi. Cf. *Moniteur*, 13 décembre 1832, p. 2137; 14 mai 1833, p. 1351; 10 mai 1840, p. 991; 6 mars 1841, p. 556.

4. *Moniteur* du 6 mars 1841, pp. 555 et 556.

jorité de l'Assemblée en avait eu vraiment la pensée, lui permettre de l'exprimer; et même, à supposer que l'adoption de cet amendement eût paru superflue, les observations qui auraient pu être échangées à ce propos nous l'auraient indiqué. *Or aucune voix ne s'éleva à la Chambre pour appuyer cet amendement* et Monsieur Dumon déclara y renoncer. Mieux que quiconque, il pouvait juger des intentions de ses collègues; il estima sans doute que son amendement n'y répondait pas et n'avait en conséquence aucune chance d'être adopté.

Au fond, il faut bien convenir avec MM. le Chevalier de Lalleau¹ et de Cormenin² que le système de la compensation réduite aux moins-values détruit en grande partie la portée de l'article 51, au mépris du texte et de l'esprit de la loi. Et nous sommes encore confirmés dans cette opinion par la constatation que le principe de la compensation intégrale existait dans notre législation, au moins depuis la loi du 16 septembre 1807 dont nous avons rappelé déjà les termes de l'article 54, tout à fait formel et appliqué dans l'esprit le plus large d'ailleurs.

Rien dans les travaux préparatoires ne permet donc de dire que le Corps législatif ait entendu réagir contre cette compensation intégrale. Bien au contraire, le Président Girard (de l'Ain) n'a-t-il pas déclaré le 13 mai 1833³ à la Chambre des Pairs : « Le principe de la plus-value a été continuellement appliqué par l'Administration, et je ne sache pas qu'il y ait eu des réclamations à cet égard. C'est un principe de la plus haute justice *qu'il importe de maintenir.* »

Voici donc le point de départ : on avait un principe qui permettait, lorsqu'un sacrifice était exigé d'un particulier et que la collectivité lui apportait en même temps un avan-

1. *Loc. cit.*, p. 215.

2. *Loc. cit.*, p. 227, note 8 et p. 228.

3. *Moniteur* du 14 mai 1833, p. 1351.

tage, de compenser l'un par l'autre; principe équitable au regard de l'expropriant comme de l'exproprié.

Les premières déductions qu'en tira la jurisprudence étaient certainement en opposition avec les principes généraux du droit : « En effet, quel est le but de l'*indemnité* ? C'est que le propriétaire qui sans cela aurait été lésé sorte *indemne* de l'opération. Il ne doit pas, en bonne justice, en sortir plus riche¹. » Il n'était donc pas admissible que le prix du terrain se trouvât affranchi de la compensation lorsque la plus-value dépassait la moins-value; tout excédent de plus-value s'ajoutant au prix du terrain constituait un enrichissement sans cause de l'exproprié aux dépens de la collectivité, situation contraire à tous les principes admis, car il est constant que dans les cas où le législateur entend allouer au propriétaire exproprié une indemnité supérieure au dommage subi, il le stipule expressément. C'est ainsi que la loi du 16 avril 1810 sur les mines prévoit dans son article 40 une réparation équivalant au double du préjudice subi. Rien de tel dans notre matière, et le silence de la loi à cet égard, ne permet pas l'allocation d'indemnités supérieures aux dommages, même par la forme détournée qui consiste, en violation des textes, à n'avoir pas égard à la plus-value.

D'autre part le texte même de la loi dit que « la plus-value sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'*indemnité* ». Elle ne dit pas « du montant du *dommage* » ou « de la *moins-value* », elle dit « de l'*indemnité* », celle-ci prise par conséquent en bloc, et sans distinguer ses éléments constitutifs. Il s'ensuit donc en bonne logique que la compensation ne doit pas être limitée à la moins-value.

Déjà nous avons examiné le cas de la compensation de la plus-value avec l'indemnité pour dommages causés par les travaux publics. La compensation s'est toujours faite alors

1. Le Chevalier de Lalleau, *loc. cit.*, pp. 215 et suivantes.

pour le tout sans aucune divergence dans la jurisprudence¹.

Enfin l'article 20 de la loi du 16 juin 1851 destinée à étendre à l'Algérie la législation française, porte cette règle que « la plus-value pourra être admise *jusqu'à concurrence du montant total de l'indemnité*² ». Ainsi, pour réaliser cette assimilation législative, on a édicté que le principe de la compensation intégrale devait être étendu à l'Algérie. C'était dire implicitement, mais on ne peut plus clairement, qu'en France aussi le législateur entendait que la compensation eût lieu à concurrence du montant total de l'indemnité³.

En présence de plusieurs de ces arguments, un revirement se produisit dans quelques arrêts isolés d'abord, puis la jurisprudence se fixa en ce sens que la compensation de la plus-value dans les termes de l'article 51 de la loi du 3 mai 1841, peut se faire non seulement avec la moins-value, mais encore avec la valeur intrinsèque de l'immeuble exproprié, pourvu que cette compensation n'aboutisse pas à réduire cette indemnité à néant. Une indemnité même minime, ne serait-elle que de un franc, est exigée⁴.

On peut regretter que, dans cette évolution, la Cour n'ait pas poussé plus loin les conséquences logiques du principe reconnu par la jurisprudence et n'ait pas été jusqu'à admettre l'hypothèse dans laquelle la plus-value étant supérieure à l'indemnité, l'expropriant serait en droit de poursuivre le recouvrement d'une soulte, comme cela se pratique notamment au Maroc en vertu du dahir, précédemment cité, du 31 août 1914 sur l'expropriation (article 13). La Cour a eu scrupule de respecter la lettre de l'article 51 qui, traitant

1. Conseil d'Etat : 27 janvier 1853 (Lebon, 159 et références).

2. Tribunal civil de Bône, 19 mai 1864 (D. P. 66-1-168).

3. Cf. en ce sens : Exposé des motifs du général Randon, ministre de la Guerre et observations du rapporteur M. Didier les 29 mars, 9 avril et 6 juillet 1851 (*Moniteur* des 10 avril, 26 avril, p. 1176, et 14 juillet 1851, p. 2410).

4. En ce sens, cf. Cass. 23 novembre 1853 (D. 54-3-347); 26 janvier 1857 (D. P. 57-1-44 et note); 28 juillet 1879 (D. P. 80-1-81); 10 mars 1914 (D. P. 1916-1-29). Cf. cependant *contra* : Berthélemy, *Manuel de Droit administratif*, 9^e édition, p. 641; Hauriou, *Traité de Droit constitutionnel*, p. 768.

de l'évaluation de l'indemnité, n'a pas dit qu'éventuellement l'exproprié pourrait n'avoir droit à aucune indemnité, et même devoir une soulte.

A vrai dire, la loi de 1841 n'avait pas à envisager cette éventualité qui était prévue déjà par l'article 54 de la loi du 16 septembre 1807¹.

Tant que le principe de la récupération n'aura pas conduit jusqu'à admettre dans la pratique jurisprudentielle le versement d'une soulte, l'équité pure ne sera pas satisfaite.

En théorie, l'expropriant qui invoque la compensation par voie d'exception, n'épuise pas son droit, et se réserve, d'après les principes généraux, la possibilité de poursuivre la récupération du surplus de la plus-value par voie d'action² mais on verra, à l'examen des conditions de la récupération par voie d'action, qu'elle nécessite une plus-value relativement importante, en sorte que la portion de celle-ci non récupérée par voie d'exception ne sera pas toujours récupérable autrement. Au surplus l'Administration courra le risque de s'entendre objecter que, lors de l'expropriation, le jury aura souverainement apprécié la plus-value et en aura entièrement tenu compte dans l'évaluation de l'indemnité. Il est permis de regretter que les décisions des jurys ne fournissent pas d'explication sur le calcul de l'indemnité. En ce qui concerne la plus-value, ce serait, s'il en était autrement, la possibilité de savoir si elle a été prise en considération comme la loi y oblige et dans quelle mesure.

Il n'est pas douteux en effet que l'article 51 a un caractère impératif, bien que le contraire ait été soutenu en doctrine³,

1. Cf. travaux préparatoires, séance du mercredi 16 septembre 1807 (*Moniteur* du 18 septembre 1807, pp. 1016 et suiv.).

2. Cf. Cass. 23 novembre 1853, Ville de Paris contre Neveux, M. Guillou rapporteur (D. 54-3-347) et références au Code annoté de l'expropriation, de Crépon, sous l'article 51 de la loi du 3 mai 1841.

3. Garsonnet (v° Expropriation, au Répertoire Laferrière, Paris, 1889 n° 560 et 561) soutenait que l'article 51 ne constituait qu'une simple recommandation et non une obligation pour le jury. Cependant les travaux préparatoires sur l'in-

et même par certaines décisions de justice, cassées du reste par la Cour Suprême¹. Ce caractère obligatoire est si certain que lors que le législateur a entendu déroger à l'article 51, il a pris à cet effet des dispositions particulières. Ainsi un décret impérial du 31 mars 1854 ayant décidé la rectification de la route départementale n° 4 et son aménagement entre la barrière de l'Etoile et la porte Dauphine pour en faire l'avenue de l'Impératrice, (aujourd'hui Avenue Foch), une loi du 22 juin 1854 stipula certaines servitudes concernant les immeubles riverains de l'avenue et édicta dans son article 5 : « Aucune plus-value ne pourra être demandée aux propriétaires des terrains qui seront assujettis à ces servitudes. » Cette loi, suspendant pour un cas particulier l'application de l'article 51, le consacre par là-même, et aussi le principe de la compensation de la plus-value faite en l'espèce par le législateur lui-même avec les servitudes qu'il imposait d'autre part. Enfin par analogie, dans la matière de l'occupation temporaire, une jurisprudence constante et duement motivée des Conseils de préfecture, s'appuyant sur l'article 14 cité plus haut de la loi de 1892, admet sans contestation la compensation de la plus-value avec l'indemnité.

Ainsi la compensation est certainement obligatoire. Malheureusement cette obligation est dépourvue de sanction pratique : bien que l'article 51 soit fréquemment invoqué par l'Administration (qui l'applique effectivement pour les cessions amiables, notamment en matière d'alignement), nous savons que rarement les jurys en tiennent sérieusement compte². Qu'on en juge par ce fait qu'en remontant jusqu'à 1923,

introduction du mot « sera » au lieu de « pourra être » qui figurait dans l'article 51 de la loi de 1833, sont très nets. Cf. rapport Dufaure lors du vote de la loi de 1841, *loc. cit.*

1. Cf. Cass., 28 juillet 1879 précité et la note (D. P. 80-1-81).

2. Cf. *Les projets de réforme et d'extension de la législation sur l'expropriation*, thèse Platrier, Paris 1913, p. 124 et *Traité théorique et pratique de l'expropriation* de M. Robin, Paris, 2^e édition, 1926.

on peut dire tout au plus que dans neuf affaires seulement parmi toutes les expropriations poursuivies par la Ville de Paris, cinq jurys différents ont fait une application plus ou moins importante de la compensation prescrite par le texte qui nous occupe. Les jurés saisissent malaisément la nécessité et l'équité de la compensation, surtout lorsqu'il s'agit de terrains bâtis qui ne peuvent pas toujours, pour des raisons de fait, profiter immédiatement des avantages qu'on leur procure. C'est surtout en matière d'expropriation de terrains nus que nous avons vu faire la compensation de l'article 51.

Il en fut ainsi du cas typique, et, il faut bien le dire, unique à Paris, de cette parcelle de 51 m² 60 située à l'angle de la rue Lafitte et de l'alignement du dernier tronçon du boulevard Haussmann, exproprié en 1923 pour l'achèvement de cette voie. La société propriétaire plaidait une indemnité de près de 280.000 francs. La Ville de Paris invoqua la compensation avec la plus-value résultant de la création pour la partie restante d'une magnifique façade de trente-cinq mètres sur la voie nouvelle. Le jury fixa l'indemnité d'éviction à la somme de un franc offert par la Ville. Toujours en matière d'expropriation de terrains nus, citons le cas tout à fait intéressant de l'ouverture en 1928 de l'avenue Paul-Déroulède à Vincennes. La nouvelle voie coupait perpendiculairement par le milieu une série de propriétés constituant des bandes de terrain longues et étroites, dont les issues se trouvaient à leurs extrémités dans des voies peu importantes. L'ouverture d'une avenue large et passante constituait un véritable lotissement de ces terrains, primitivement à usage de médiocres cultures maraîchères, qu'elle transformait en terrains à bâtir. Le jury admit la compensation invoquée par la commune de Vincennes pour toutes les parcelles, et, sur quarante emprises, alloua dix-huit indemnités de un franc; pour le surplus, en présence de treize mille francs d'offres et de huit cent soixante-six mille francs de demandes, il

alloua soixante-neuf mille francs d'indemnités, faisant très largement état, on n'en peut douter, de la plus-value.

Quoiqu'il en soit, les cas d'application effective de l'article 51 sont, il faut le reconnaître, tout à fait rares, faute d'une sanction pour en faire respecter les prescriptions. Les jurés exagèrent trop souvent le chiffre des indemnités et les fixent sans contrôle sur des données variant d'un jury à l'autre.

On oublie trop que, de tous les patrimoines, celui des personnes publiques est le plus sacré, parce qu'il est celui de la collectivité; et c'est à elle que doivent profiter exclusivement les travaux d'amélioration trop lentement poursuivis en raison du manque de ressources.

Les jurys qui ne tiennent pas compte des plus-values et favorisent des enrichissements sans cause de particuliers aux dépens des deniers publics, spolient leurs concitoyens; ils encourent une grave responsabilité.

Exagérer les indemnités, c'est rendre impossibles, ou retarder tout au moins des travaux de constructions, d'assainissement, d'extensions urbaines indispensables, l'établissement de voies de communications vitales; c'est aussi se faire complice de spéculations fâcheuses dont les deniers publics sont l'enjeu.

Cette situation veut un remède qui mette les jurés en garde contre toute générosité intempestive en les obligeant à observer la loi.

Ce pourrait en être un, modeste mais efficace, que d'imposer au jury, dans le cas où l'expropriant invoquerait la plus-value, de fixer deux chiffres successivement : l'un représentant la somme de la valeur intrinsèque de la parcelle expropriée, des constructions s'il s'en trouvait, et des accessoires, l'autre correspondant à la plus-value immédiate et spéciale. L'excédent du premier sur le second, s'il y en avait, constituerait l'indemnité allouée.

Dans la matière voisine de l'expropriation des immeubles

insalubres, la loi du 17 juin 1915, votée sur une proposition déposée en 1912 par M. Siegfried, stipule déjà que le jury doit fixer par délibération séparée la somme à déduire de l'indemnité pour les travaux d'assainissement et d'amélioration. Cette disposition analogue à celle que nous proposons donne, dans la pratique, toute satisfaction.

Répetons en terminant qu'il serait éminemment souhaitable de voir la jurisprudence s'affranchir d'une interprétation trop littérale et fâcheuse de l'article 51 ; elle devrait permettre éventuellement, conformément aux déductions logiques des principes, à l'équité et au vœu de la loi le versement d'une soulte par l'exproprié.

CHAPITRE II

LES MODES DIRECTS DE RECUPERATION DES PLUS-VALUES

Nous allons maintenant étudier, dans les quatre sections de ce chapitre, les moyens qui, dans l'état actuel de nos lois, sont à la disposition des collectivités pour récupérer les plus-values acquises au moment où l'action est portée en justice. Nous exposerons les systèmes prévus à cet égard par la loi de 1807 sur le dessèchement des marais, par le décret-loi de 1852 sur les rues de Paris et l'article 50 de la loi du 3 mai 1841, puis par la loi de 1919 sur l'énergie hydraulique; nous rapporterons enfin le système de M. G. Ripert sur la possibilité de récupérer dans les termes du droit commun.

Section I

Loi du 16 septembre 1807 (article 30.)

L'hypothèse en vue de laquelle le législateur de 1807 a statué est la suivante : l'Etat (le département ou la Commune) effectue des travaux d'utilité publique qui profitent à des propriétés privées ; il n'y a aucun débat avec les propriétaires bénéficiant ainsi d'une plus-value, attendu que, par hypothèse, ils n'ont pas été touchés par les travaux, et que, en conséquence, ils n'ont aucune indemnité à demander pour dommages ou éviction.

Le législateur de 1807 se proposait de permettre dans ce cas où aucune compensation n'était possible, de récupérer cependant les plus-values. La loi donne en conséquence à l'Etat (département ou commune), une action pour contraindre ces propriétaires à contribuer dans la mesure de leur enrichissement, à la dépense des travaux publics dont ils profitent, à l'exclusion des travaux du domaine privé.

A cet effet, il est stipulé : « Article 30. — Lorsque par suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi¹, lorsque par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou par tous travaux publics, généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés **auront** acquis une **notable** augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la moitié des avantages qu'elles auront acquis : le tout sera réglé par estimations dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la Commission qui aura été nommée à cet effet ».

Quelle est la procédure à suivre ? Un rapport du ministère de l'Intérieur au Conseil d'Etat l'expose ainsi :

« L'article 32 indique une formalité préliminaire : Il faut un décret, en forme de règlement d'administration publique, qui vienne tout d'abord déclarer qu'il y a lieu de faire application des dispositions de la loi de 1807 relatives à la plus-value. Ce décret doit être rendu sur le rapport du ministre de l'Intérieur et après que les propriétaires intéressés ont été dûment invités à présenter leurs observations. Une enquête préalable est donc indispensable.

« Quant au décret lui-même, il ne doit pas se borner à une simple déclaration de principe ; d'après la jurispru-

1. Dessèchement des marais.

dence la plus récente du Conseil d'Etat, il doit aussi : 1° indiquer toutes les propriétés qui participeront au paiement de l'indemnité (voir en ce sens, avis du Conseil d'Etat du 6 mars 1861, Ville de Cherbourg; du 16 juillet 1857, Ville de Lyon; et du 25 juin 1861, Ville d'Embrun); 2° fixer le maximum de la plus-value, sauf à la Commission spéciale instituée par l'article 42 de la loi de 1807 et dont il sera question plus loin, à décider pour chaque propriété, en cas de contestation, d'abord s'il y a plus-value, et ensuite, quelle en est la quotité (Avis du Conseil d'Etat du 13 août 1857, Ville de Montpellier).

« Mais ici se pose la question de savoir à quelle époque le règlement d'Administration publique doit intervenir.

« La doctrine en règle générale, conteste que le décret puisse être rendu après l'achèvement des travaux, et cela pour la raison que, la plus-value ayant un caractère anormal et contraire aux principes généraux du droit, on ne saurait se montrer assez exigeant sur le chapitre des formalités (Perriquet, *Traité des travaux publics*, tome II, page 511; Aucoc, *Conférences*, tome II, n° 923; Lebon, *Observations sur l'arrêt du 15 mai 1856*¹ »-

« Mais la jurisprudence s'est prononcée dans un sens opposé; des décrets sont intervenus, les travaux achevés, et la légalité en a été implicitement reconnue par le Conseil d'Etat (Lyon, décrets du 31 mars 1854 autorisant les travaux, et du 10 septembre 1857 faisant application de l'article 30; Gardanne, décrets des 29 mars 1894 autorisant les travaux et 25 juillet 1896 faisant application de l'article 30). Et il semble bien en effet que les termes mêmes dans lesquels est conçu l'article 30 autorisent une telle solution. Celui-ci ne dit pas : « quand des propriétés *devront acquérir* ... », mais : « quand des propriétés au-

1. Cf. dans le même sens Dufour et Taudière, *Traité*, t. 12, n° 818; Hauriou, *Précis*, p. 711, note 1. *Contra* : Christophle, *Traité des travaux publics*, t. 2, p. 220.

ront... acquis... elles pourront... », ce qui laisse clairement entendre que le législateur a voulu donner à l'Administration qui exécute les travaux le loisir d'attendre, pour exercer son privilège, que la plus-value se soit produite. Or, si celle-ci peut se manifester avant l'achèvement des travaux, elle peut encore, à plus forte raison, ne se produire qu'à une époque ultérieure. Il s'ensuit que le règlement d'administration publique, pour être valable, ne doit pas nécessairement intervenir avant que les travaux aient été exécutés¹.

« Ce décret une fois rendu, il faut se référer pour la suite de la procédure aux dispositions de la loi de 1807 qui n'ont pas trait à la plus-value, le paragraphe final de l'article 30 étant ainsi conçu : « ... Le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la Commission qui aura été nommée à cet effet. »

« Est-ce à dire que l'on est tenu d'observer toutes les formalités prescrites par la loi de 1807 ? Il n'en est rien, et le Conseil d'Etat, à plusieurs reprises, a décidé avec raison le contraire. Il ne faut pas perdre de vue en effet que la loi de 1807 est relative au dessèchement des marais. Or il est de toute évidence qu'un grand nombre de dispositions applicables lorsqu'il s'agit d'un travail de cette nature,

1. Cette jurisprudence est imposée par la nécessité, car il est impossible, quand on entreprend des travaux publics, de connaître leur portée future exacte et la plus-value qu'ils pourront procurer aux fonds voisins. Puis, si les travaux sont urgents, l'Administration ne peut pas se trouver dans l'alternative ou de les reculer jusqu'à la signature d'un décret après enquête, ou de renoncer aux ressources de la loi de 1807. Elle doit rester maîtresse d'exercer son action au moment opportun pour que celle-ci soit efficace. Les propriétaires ne peuvent pas s'en plaindre, car on leur laisse en fin de compte la majeure partie de la plus-value dont ils bénéficient sans cause. Ce qu'il faut, c'est que l'Administration agisse assez rapidement après l'exécution des travaux pour éviter une incertitude qui, en se prolongeant, serait préjudiciable à des transactions normales. Or, en pratique, l'Administration y est contrainte pour ne pas laisser dépérir les moyens de preuve de la plus-value, c'est-à-dire d'établir la valeur des propriétés à la veille et au lendemain des travaux.

seraient superflues et même impossibles à suivre dans des travaux d'un autre genre. La disposition de l'article 30 qui rend applicables aux travaux des villes les formes d'estimation de plus-values prescrites en matière de dessèchement des marais, n'a donc pu, ainsi que le faisait observer en 1852 un de mes prédécesseurs consulté sur ce point, établir un principe absolu, inflexible, mais seulement une règle d'analogie dont l'application doit être plus ou moins rigoureuse, plus ou moins complète, selon la nature des opérations.

« C'est ainsi, par exemple, qu'un avis du Conseil d'Etat, en date du 13 août 1857, a décidé que lorsqu'il s'agissait de travaux tels que ceux d'ouverture de rues ou de places, il n'y avait pas lieu de s'occuper des dispositions des articles 7 et suivants relatives à la formation d'un syndicat et au classement des propriétés (en ce sens également, note du Conseil d'État du 26 mars 1861).

« De même il est de jurisprudence bien établie, qu'il n'est pas nécessaire en pareil cas de procéder à l'expertise antérieure aux travaux prescrits par les articles 13 et suivants de la loi de 1807. On comprend très bien en effet qu'en matière de dessèchement de marais, il soit indispensable d'estimer la valeur des terrains avant l'exécution des travaux, parce qu'il serait difficile, pour ne pas dire impossible, de se rendre compte de cette valeur primitive une fois que l'état des terrains a été complètement changé par suite du dessèchement. Mais en ce qui concerne les maisons ou propriétés bordant une rue, une pareille difficulté ne se présente pas.

« On possède toujours à l'égard de ces immeubles lorsqu'ils n'ont pas été dénaturés par les travaux, des moyens exacts d'appréciation et les actes de vente, d'échange, les baux permettent aisément d'en constater la valeur antérieure. Une expertise préalable serait donc superflue et il

suffit en fait qu'il y soit procédé à une époque où l'état matériel des lieux permet encore de déterminer la valeur primitive des propriétés à imposer (arrêts du Conseil d'Etat des 1^{er} juin 1836, 17 février 1853, 20 avril 1854 et 15 mai 1856).

« Quant à cette expertise, elle doit être faite par trois experts nommés : un par le propriétaire intéressé, un par le maire de l'arrondissement pour Paris (loi de 1807, article 56) et le tiers expert par le Conseil de Préfecture (Loi du 21 juillet 1889, art. 13). Avant d'entrer en fonctions, les trois experts sont tenus de prêter serment; l'omission de cette formalité pourrait en effet donner lieu à un recours pour vice de forme (arrêt précité du 15 mai 1856).

« Les résultats des estimations sont ensuite soumis à une commission spéciale composée de sept membres qui doivent être pris, stipule l'article 44 de la loi, parmi les personnes qui seront présumées avoir le plus de connaissances relatives soit aux localités soit aux divers objets sur lesquels les commissaires auront à se prononcer. La nomination de ces commissaires est faite par simple décret (note du Conseil d'Etat du 11 octobre 1826). Mais en vertu de l'article 54, tout ce qui concerne l'organisation elle-même de la Commission doit avoir été auparavant déterminé dans le règlement d'administration publique.

« C'est à cette Commission qu'il appartient de se prononcer sur la valeur des propriétés avant et après l'exécution des travaux, et par conséquent de déterminer d'abord s'il y a plus-value, et, dans l'affirmative, de fixer ensuite pour chaque propriétaire le montant de l'indemnité qu'il aura à payer.

« L'instruction devant la Commission de plus-value est écrite. Les décisions doivent être motivées et rendues par cinq membres au moins. Elles sont susceptibles d'opposition lorsqu'elles ont été rendues par défaut, et, dans le cas contraire, peuvent être déferées au Conseil d'Etat qui

prononce alors souverainement (loi de 1807, articles 43 et suivants, et avis du Conseil d'Etat du 26 avril 1843)¹ ». Ajoutons que le Greffe du Conseil de Préfecture reçoit généralement le rapport des experts et assume les services nécessaires au fonctionnement de la Commission bien que la loi soit muette à cet égard.

La moitié des plus-values ainsi déterminées peut être récupérée comme en matière de contributions directes, au moyen de rôles dressés et rendus exécutoires par le Préfet.

Nous verrons à propos des cas d'espèces que nous citerons au cours de nos développements, comment fonctionne cette procédure. Elle aboutit, en théorie du moins, au paiement par les propriétaires d'une indemnité de plus-value en espèces ou rentes constituées, ou au délaissement de l'immeuble avantagé. (Avis du Conseil d'Etat précité du 25 avril 1843.) L'Administration a un privilège sur la plus-value, à condition de faire transcrire le décret aux hypothèques. En cas de difficulté sur le privilège, le Tribunal Civil statue (Articles 21 et 31)².

Ainsi, cela est formel : toute propriété notablement avantagée par un travail public est déclarée sujette à récupération de la plus-value, même si l'expropriation ne l'a pas atteinte. Malheureusement nous allons voir que, tout en consacrant le principe de récupération qu'elle paraît destinée à appliquer, la loi de 1807 met en réalité à l'abri de toute réclamation les heureux bénéficiaires de l'enrichissement injuste. De sorte que, par un étrange paradoxe, si, avant la Révolution, le principe n'en avait pas encore été dégagé, on récupérerait en fait les plus-values, tandis que

1. Cet exposé de la procédure est extrait d'un rapport présenté par le ministre de l'Intérieur au Conseil d'Etat, lors du transfert à la Haute-Assemblée du projet de décret tendant à permettre à la Ville de Paris de récupérer les plus-values résultant de la création du square de Cluny.

2. Cf. Aucoc, *Conférences*, t. 2, n° 296.

depuis nos lois consacrent ce principe, mais on ne l'applique plus.

La faillite du système de 1807 a été clairement constatée en France comme en Belgique¹. C'est au point que la question a pu être posée — et résolue du reste par la négative — de savoir si la loi de 1807 ne se trouvait pas abrogée par le non-usage².

C'est qu'en fait, l'Administration a renoncé aujourd'hui à s'en prévaloir, à la suite des tentatives répétées et infructueuses que nous allons relater.

Il n'y avait eu, en raison des circonstances, qu'un nombre restreint de travaux d'utilité publique depuis 1807, lorsque les ordonnances royales des 3 novembre 1827, 3 juin 1829 et 28 janvier 1833, ayant voulu mettre en œuvre, à l'occasion des travaux de la place d'Albon à Lyon, la procédure de la loi de 1807, soulevèrent de nombreuses contestations sur la légitimité de la récupération³ et n'aboutirent point.

Pas davantage les tentatives suivantes :

1. Cf. exposé des motifs du projet de loi déposé par M. Bender à la Chambre, le 24 juin 1910 (X^e Législature, annexe 175). Rapport de M. Jeanneney au Sénat le 22 mars 1917 (XI^e Législature, annexe 100). Rapport de M. Chanalet à la Chambre le 15 mars 1918 (XI^e Législature, annexe 4455). Pour la Belgique, cf. C. R. du Congrès international de l'Union des Villes tenu à Paris en 1925 : rapport fait au nom de la Belgique par M. Pol de Bruyne, chef du service des travaux de la Ville de Liège, sur l'*Urbanisation des grandes agglomérations*, IV^e question, p. 30. En Alsace-Lorraine qui fut régie pendant l'occupation allemande par les anciennes lois françaises, les lois locales du 21 mai 1879 et 6 janvier ont dû renoncer à la récupération des plus-values de la loi du 16 septembre 1807.

2. De Serrigny (*Compétence administrative*, t. 1, n° 1200) et le Chevalier de Lalleau (*loc. cit.*, t. 2, p. 435) tirent argument *a contrario* du vote des lois de 1833 et 1841, article 51, pour soutenir que la loi de 1807 est abrogée. M. Joubert, ministre des Travaux Publics déclara à la Chambre des Pairs le 9 mai 1840 (*Moniteur* du 10 mai 1840, p. 920) que l'application de la loi de 1807 était réservée. Même déclaration de M. Legrand, Commissaire du Roi, avait été faite à la même Assemblée le 13 mai 1833 (*Moniteur* du 14 mai 1833); enfin l'avis du Conseil d'Etat du 26 novembre 1843 et la jurisprudence constante depuis ont reconnu que la loi de 1807 n'a pas cessé d'être en vigueur.

3. Cf. Godoffre, De la procédure à suivre pour la fixation de la plus-value, *Journal de Droit administratif*, t. 2, 1854, p. 304; Cons. d'Et., 5 août 1831, Valence Minardièrre, Rec. p. 302; même affaire, 1^{er} juin 1836, Rec. p. 262 et 20 avril 1854, Sœurs de la Providence de Lyon, Rec. p. 325.

La ville de Grenoble avait exécuté des travaux considérables pour convertir en un quai orné de plantations et relié aux autres quartiers par deux ponts, une rue qui longeait la rive droite de l'Isère sur une grande partie de sa traversée de la ville. A cet effet, par une opération analogue à celle qui est aujourd'hui en cours à Paris entre la rue et le quai de l'Hôtel-de-Ville, toute une rangée d'immeubles qui bordaient le quai de la rivière a été démolie, la ligne de maisons opposée étant seule conservée. Par suite de ce changement et des travaux qui l'ont accompagné, ce quartier, auparavant l'un des plus anciens et des plus mal bâtis de la Ville, en est devenu l'un des plus beaux. Les habitations qui n'avaient été occupées jusqu'alors que par la classe la plus pauvre de la population, ont été dès ce moment très recherchées et louées à de bien meilleures conditions. C'est en raison des avantages incontestables que le nouvel état de choses avait procurés aux propriétaires de la ligne de maisons conservée, que la Ville de Grenoble réclamait l'application de l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807. De grandes difficultés sont nées de ce que, s'agissant de fonds urbains, l'expertise n'avait pas été faite préalablement aux travaux. Sur la requête de la Ville de Grenoble, une première ordonnance royale était donc intervenue le 2 décembre 1836, disant qu'il y avait lieu d'appliquer les articles 30 et suivants de la loi du 16 septembre 1807 en raison des travaux exécutés par la Ville. Une seconde ordonnance du même jour constitua la Commission spéciale qui, aux termes de la loi, était chargée de prononcer sur le montant des indemnités de plus-value que les propriétaires de la ligne de maisons conservée pouvaient être tenus de payer. Un arrêté préfectoral nomma ensuite des experts pour procéder à l'estimation tant de la valeur que les propriétés avaient avant l'exécution des travaux, que de leur valeur nouvelle. Enfin les experts exécutèrent leur mission et dépo-

sèrent leur rapport le 18 avril 1839. C'est sur l'examen de ce rapport que la Commission spéciale devait fixer le montant des indemnités de plus-value. Mais, par suite de contestations sur le résultat de l'expertise entre la Ville et le Syndicat des propriétaires intéressés, par suite aussi de divers incidents qui nécessitèrent le remplacement de plusieurs membres de la Commission, il fut impossible d'aboutir. L'affaire traina en longueur, et fut enfin abandonnée sans qu'aucun acte intervint par la suite, soit pour reprendre, soit pour clore la procédure.

Le premier novembre 1837 fut promulguée une ordonnance concernant les plus-values résultant de travaux de défense contre la mer, effectués par la Ville de Sainte-Adresse. La procédure ne suivit pas son cours par suite d'une entente entre les parties.

Deux ordonnances du 1^{er} septembre 1838 et du 25 juin 1839 concernant la Ville d'Orange, et trois ordonnances concernant la Ville de Paris, en date des 12 juillet¹ et 3 septembre 1843, et du 23 septembre 1845 ne furent suivis d'aucun résultat². L'ordonnance du 3 septembre 1843 autorisait le recouvrement des plus-values bénéficiant aux immeubles du côté droit de l'ancienne rue de la Chanvrerie, absorbée par le percement de la rue Rambuteau. La tentative d'exécution de l'ordonnance a donné lieu à des difficultés nombreuses, sur lesquelles le Conseil d'Etat, statuant au Contentieux, a été appelé à se prononcer les 23 novembre 1847, 13 juin 1851 et 17 février 1853; puis elle a été abandonnée.

Le 13 septembre 1846, une ordonnance qui n'aboutit pas non plus concernait la Ville de Toulouse; de même un décret du 5 mai 1848 pris pour la Ville de Mâcon. A la même

1. Il s'agissait des travaux d'élargissement de la rue du Petit Hurleur; celle-ci fut supprimée par le décret du 29 septembre 1854 relatif au percement du boulevard Sébastopol, ce qui explique l'abandon de l'affaire.

2. Citées par M. Batbie, *Journal de Droit administratif*, 1853, t. I, p. 397.

époque, le Gouvernement provisoire pensa invoquer la loi de 1807 à l'occasion des travaux effectués sur la rive gauche de la Seine dans la plaine d'Issy, de Javel au Bas-Meudon, par les Ateliers Nationaux qui coûtaient un prix élevé¹. Trois ans plus tard, un décret du 22 février 1851 autorisa la compensation. Les décisions de la Commission spéciale donnèrent lieu à un recours qui fut admis en raison d'un vice de forme : les experts n'avaient pas prêté serment (C. d'Et. 15 mai 1856).

Des décrets des 15 juillet 1854 et 15 janvier 1855 permirent à l'Etat d'appliquer l'article 30 à l'occasion des travaux d'endiguement de la Basse-Seine, entre Tancarville et Rouen, qui protégeaient les propriétés riveraines contre le mascaret. Les travaux réduisirent par endroits le lit du fleuve de 6 kilomètres à trois ou quatre cents mètres transformant en prairies huit mille quatre cents hectares de sables. A 4.000 francs l'hectare que valaient alors les prairies, cela représentait trente-trois millions de francs. M. Ripert a signalé qu'en 1878, l'Etat avait pu récupérer 1.381.626 francs. On calculait à ce moment que c'est tout au plus si, sur les trente-trois millions de plus-value, il pourrait en récupérer cinq ! Rien n'indique même que la récupération de ces cinq millions ait pu être effectuée.

En 1855, une tentative infructueuse fut faite à l'occasion de la construction des quais sur la Saône à Lyon².

En 1857, la Ville de Montpellier, à l'occasion des travaux d'agrandissement de la place Herberie, d'élargissement, redressement et prolongement des rues Saint-Guilhem, de la Loge et autres, a été, par décret du 6 décembre, autorisée à bénéficier de la loi de 1807. Un décret du 3 octobre 1857 a nommé la commission spéciale, mais il n'est trouvé

1. Cf. G. Ripert, *Etude sur les plus-values indirectes résultant de l'exécution des travaux publics*, thèse, Aix-Marseille, 1904.

2. Thèse Platrier, *loc. cit.*

trace nulle part d'une indemnité recouvrée contre quiconque, et les pièces du dossier donnent à penser que la procédure a finalement été abandonnée¹.

Ici se place chronologiquement le seul cas où, à notre connaissance, la loi de 1807 ait pu recevoir une application complète; il vaut d'être rappelé en détail² :

Le projet d'amélioration de la route impériale n° 94 dans la traversée d'Embrun, dressé à la date du 7 mai 1858, comportait l'acquisition et la démolition par la Ville d'Embrun d'un certain nombre d'immeubles riverains; un décret du 23 juillet 1861 autorisait la récupération par application de la loi de 1807; l'expertise eut lieu et le rapport des experts fut soumis à une enquête d'un mois, du 11 janvier au 11 février 1862. Le 1^{er} mars 1862, un décret institua la Commission spéciale qui, après examen du rôle dressé par les experts et des réclamations présentées à l'enquête par les intéressés, arrêta le montant de ce rôle à la somme de 7750 francs; ce montant fut homologué par une décision préfectorale du 30 juillet 1864. Il n'a pas été possible de retrouver le rôle original, pas plus d'ailleurs que la plupart des pièces du dossier et les renseignements donnés ci-dessus ont été puisés dans divers rapports qui se trouvent aux archives du Département. Il est donc impossible de donner une indication certaine sur les bases qui ont dû servir aux experts et à la Commission spéciale pour fixer les plus-values attribuées aux immeubles riverains; il semble pourtant résulter d'une note trouvée à la mairie d'Embrun, mais qui n'a aucun caractère officiel, que ces plus-values avaient été calculées à raison de 1 % environ de la valeur des immeubles qui devaient en bénéficier. Il est probable que le recouvrement s'est effectué comme en matière de

1. Cf. rapport M. Jeanneney, *loc. cit.*, p. 39, note 1.

2. Nous empruntons le résumé de cette affaire au rapport précité de M. Jeanneney, p. 36, note 1.

contributions directes; il résulte d'ailleurs d'une note adressée par l'Ingénieur ordinaire d'Embrun à l'Ingénieur en chef, à la date du 4 mai 1865, qu'à ce moment, il ne restait plus à recouvrer sur les 7750 francs auxquels s'élevait le rôle, que deux mille francs qui ont dû l'être par la suite.

Ce succès de la Ville d'Embrun est inexplicable. Indiquons toutefois, qu'en frais de toutes sortes, les 7750 francs ont été sans doute absorbés. On peut donc conclure à l'absence d'intérêt pratique de cette expérience.

La liste des échecs continue du reste : c'est d'abord le 4 mai 1861, celui d'un décret pour Cherbourg; ce sont ceux du 28 juillet 1866 pour Gardanne, du 10 juillet 1867 pour Dunkerque, dont les suites sont suspendues pour des irrégularités de procédure¹; c'est en 1878 une vaine tentative à l'occasion des travaux de la baie du Mont Saint-Michel; deux insuccès des municipalités de Digne et d'Amiens, motivés en Conseil d'Etat par l'insuffisance des justifications (avis du Conseil d'Etat des 11 décembre 1873 et 24 mai 1883)². En 1885 après études et par crainte que la plus-value ne soit jugée insuffisamment notable, la Ville de Paris renonce à récupérer les plus-values procurées par le prolongement de l'avenue d'Eylau; de même en 1892, lors du percement de la rue Choron.

Le dégagement de la façade de la Sorbonne à Paris, réalisé vers 1900 pour l'aménagement du square Cluny, a placé en bordure de ce square cinq immeubles antérieurement riverains de voies étroites. Deux ans après l'exécution des travaux, la valeur totale de ces immeubles qui étaient auparavant de 2.090.225. francs était passée à 2.115.950 francs; la plus-value acquise était donc de 25.725 francs. La Ville

1. Cf. *Annales des chemins vicinaux*, 2^e partie, t. XXXII, 1903 et 1904, p. 102, Paris, Paul Dupont, 1904.

2. Cf. Rapport de M. Carnaud au nom de la Commission d'Administration de la Chambre des députés, séance du 29 octobre 1909, IX^e Législature, annexe 2813.

de Paris, ramenant cette plus-value à 24.825 francs, voulut poursuivre le recouvrement d'une indemnité de 50 % de la plus-value, soit de 12.412 frs.50 sur les propriétaires ainsi avantagés. Le Conseil d'Etat fut saisi, avec rapport favorable au désir de la Ville, d'un projet de Décret du ministre de l'Intérieur. Après examen, le Conseil émit un avis défavorable au projet, motif pris de ce qu'une plus-value de 12.412 fr. 50 ne paraissait pas en l'occurrence être *notable* au sens de l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807.

L'élargissement de la rue la Boétie à Paris, poursuivi de 1898 à 1900, n'a été opéré que du côté impair. Les propriétés riveraines côté pair, non atteintes par l'opération, placées antérieurement en bordure d'une voie de 10 mètres, se sont trouvées riveraines d'une voie de 20 mètres. Cependant, après études faites en 1903, les services municipaux, sur les protestations des intéressés qui se prétendaient lésés par le changement d'aspect du quartier, crurent devoir renoncer à toute demande de récupération.

A la même époque, l'élargissement de la rue du Renard à Paris avait paru entraîner pour les quatre propriétés sises du côté impair et les plus rapprochés de la rue de Rivoli, une plus-value chiffrée à 79.200 fr., soit 12 % de la valeur des terrains, abstraction faite de celle des constructions. Le Ministre de l'Intérieur a arrêté le dossier parce que la plus-value n'était pas, d'après lui, notable au sens donné précédemment par le Conseil d'Etat à la loi de 1807.

La Ville de Paris, pour la dernière fois, a tenté d'utiliser la procédure de la loi de 1807 à l'occasion du percement de la rue Réaumur. Ce percement, fait en 1895, avait supprimé à la hauteur des numéros 61 à 89 actuels une rue étroite, la rue Thévenot, qui avait été complètement incorporée au sol de la voie nouvelle et dont l'alignement du côté des numéros impairs était devenu celui de la rue Réaumur.

« Quand on considère, dit M. Jeanneney dans son rap-

port au Sénat¹ lors de l'élaboration de la loi de 1918, l'embellissement qu'a réalisé le percement de cette artère, il ne semble à première vue pas douteux que les immeubles non atteints par l'opération devenant riverains d'une voie large et de grande circulation, ont dû bénéficier d'une plus-value rapide et importante. Cependant dix ans après, en 1905, lorsque la Ville essaya de recouvrer sur les quatorze propriétaires intéressés la moitié de cette plus-value, celle-ci n'était encore évaluée au total qu'à 24 % de la valeur des immeubles avant l'opération. Au moins on pouvait espérer que ce taux de la plus-value, indubitablement notable, allait être le fondement solide d'une demande de participation à cette plus-value. » La demande a pourtant été rejetée cette fois encore par suite d'un avis défavorable émis au mois de mars 1907 par le Conseil d'Etat :

« Considérant, dit l'avis, que s'il n'est pas contraire au texte de la loi du 16 septembre 1807 de faire intervenir le règlement d'administration publique prévu par l'article 32 de cette loi après l'achèvement des travaux, pourvu toutefois que l'état matériel des lieux permette encore de constater la valeur primitive des propriétés, il appartient au Gouvernement auquel est réservé le soin d'apprécier dans quelles conditions et à quelle époque cette mesure peut être mise à l'exécution, de se préoccuper non seulement des besoins financiers de la Ville qui demande l'application de la loi, mais encore des conséquences de cette application *tant au point de vue des intérêts généraux que de la propriété foncière.*

« Considérant dès lors que, pour se conformer aux principes d'une bonne administration, il y a lieu pour le Gouvernement de n'user du pouvoir qui lui est conféré *que dans les cas où l'intention du Conseil Municipal a été portée à la*

1. *Loc. cit.*, p. 42.

connaissance des intéressés avant l'exécution des opérations de voirie, et à une époque où l'accroissement de la valeur des immeubles ne constituait encore qu'une simple expectative, de telle sorte que l'estimation de la valeur primitive des propriétés puisse être opérée avant leur plus-value et que le calcul de cette plus-value puisse suivre de près l'achèvement des travaux.

« Considérant que s'il en était autrement, et si l'on admettait comme dans l'espèce de réclamer douze ans après les travaux leur indemnité de plus-value, dont l'exacte appréciation souleverait de sérieuses difficultés alors que cette plus-value s'est incorporée à la propriété, on grèverait les fonds voisins d'une rue nouvelle d'une charge occulte dont l'imposition serait laissée à la discrétion de l'Administration, et dont la menace serait de nature à déprécier la valeur de ces immeubles, et à les rendre malaisément disponibles entre les mains des propriétaires; que ce mode de procédure aboutirait à cette conséquence que ceux qui auraient acquis les immeubles après leur augmentation de valeur se verraient obligés soit à payer de nouveau une plus-value dont ils auraient déjà tenu compte à leur vendeur, soit à exercer contre ceux-ci des répétitions que leur disparition ou leur insolvabilité pourrait rendre infructueuses; qu'un résultat aussi contraire à l'équité pourrait également se produire après un partage au cas où l'héritier à qui serait échu l'immeuble donnant lieu au paiement de l'indemnité viendrait à être placé dans l'alternative soit de supporter cette charge, soit d'exercer un recours contre ses cohéritiers,

« Est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'approuver le projet de décret. »

La Ville de Paris s'est donc vu refuser le bénéfice de la loi de 1807, bien que la plus-value fut notable, à cause de la tardivité de sa demande, tardivité qui d'expliquait par les délais nécessaires pour ce percement particulièrement

important, puisqu'il ne fallut pas moins de six sessions de jurys pour effectuer les expropriations voulues. Mais l'espèce précédente a montré que lorsque la Ville mettait la loi en jeu dès les travaux effectués et alléguait une plus-value déjà acquise mais proportionnellement moindre, cette plus-value n'était pas jugée « notable ». En sorte qu'avec ce système, en réclamant la plus-value dès l'achèvement des travaux, l'Administration expropriante court le risque de voir juger la plus-value encore insuffisante¹; que si, au contraire, pour que la plus-value s'accuse, elle diffère sa demande, il est à peu près certain qu'elle sera jugée tardive.

Enfin, pour clore cette liste, que nous croyons complète, des essais d'application de la loi de 1807, ajoutons que le 6 août 1913, la Ville de Dijon a été autorisée par décret à recouvrer les plus-values données aux propriétés voisines d'une place publique (créée entre la Petite Rue du Château, la rue du Château, la rue Musette prolongée et la rue des Godrans,). Mais l'avis du Conseil d'Etat a bien précisé que l'application de la loi de 1807 ne serait faite qu'aux propriétés appelées à recevoir une plus-value *notable*, celle-ci demeurant à déterminer. La suite de cette procédure de récupération n'a pas précisé la notion de notable. En effet, au commencement de 1914, les parties en cause ont désigné respectivement leurs experts pour procéder contradictoirement à l'évaluation des indemnités pour plus-value qui pourraient être dues à la Ville.

Les opérations d'expertise, commencées en juillet 1914, ont été interrompues par la guerre; reprises depuis elles ont abouti au dépôt d'un rapport témoignant d'un désaccord entre les experts sur le montant de la plus-value. Un

1. N'oublions pas en effet que la loi de 1807 ne permet de récupération qu'à l'égard d'une *plus-value effectivement acquise dès le moment où la demande d'indemnité est introduite*. L'article 30 dit en effet : « Lorsque, par suite de travaux... les propriétés privées *auront acquis* une notable augmentation de valeur... »

des propriétaires intéressés a versé amiablement à la Ville une indemnité de quinze mille francs; les autres ont pris une attitude résolument hostile à la récupération et ont contesté l'existence même de la plus-value. En présence de ces faits et en considération des difficultés de procédure que soulève à chaque instant la loi de 1807, la Municipalité de Dijon n'a pas cru devoir donner suite à la tentative de récupération. Cette situation présente une particularité qui vaut d'être signalée : en conformité des dispositions des articles 21, 23 et 31 de la loi de 1807, la Ville de Dijon a pris sur chaque propriété visée par le décret une inscription pour garantir son privilège de plus-value. Or ce privilège n'est pas soumis à la prescription décennale (Cass. 28 mars 1854, D. 54-1-181 et S. 54-1-334); bien plus, l'Administration peut éviter même la péremption trentenaire en renouvelant son inscription tous les trente ans, car le décret de se périmé pas. Les propriétaires intéressés pourront s'en trouver fort gênés. Déjà l'un d'eux s'est vu refuser un prêt du Crédit Foncier qui ne peut prêter qu'en première hypothèque. Les immeubles ne pourront être purgés que si leurs propriétaires obtiennent, au prix sans doute du versement d'une indemnité de plus-value, fixée de gré à gré, la main levée de l'inscription. On pourra peut-être de la sorte aboutir à la longue au remboursement de la plus-value, mais le résultat est bien problématique.

Ainsi, malgré les efforts des municipalités, de la Ville de Paris notamment, les essais d'application de la loi depuis 1807 se bornent à une vingtaine sur lesquels un seul a certainement abouti¹.

La loi ne répond donc pas au vœu de ses auteurs, qui la

1. A la séance de la Chambre des députés du 25 janvier 1926, le ministre des Travaux Publics a cru cependant pouvoir reprocher à la Ville de Paris de n'avoir pas usé de la loi de 1807 ! (Cf. *J. of.*, 26 janvier 1926; Déb. Parl. Chambre, p. 211, colonne 2.)

destinaient, par une application courante, à redresser au profit de la collectivité des injustices qui grèvent lourdement nos budgets et entravent l'exécution des si nombreux travaux publics dont la nécessité est vitale pour notre outillage national.

On a pu, à relever les cas d'application de la loi, toucher du doigt ses faiblesses¹; résumant le fruit de ces observations, nous ramènerons à trois les défauts capitaux de la loi : la complexité extraordinaire de la procédure, l'imprécision du caractère « notable » de la plus-value requise et les dangers de forclusion presque inévitables.

a) **La procédure.** — La première cause de l'échec de la loi réside dans la complexité de sa procédure. Le législateur de 1807 avait compris la nécessité d'introduire dans nos lois le principe légitime et dès longtemps reçu en France de la récupération des plus-values. Mais d'autre part, les travaux préparatoires de la loi² comme du reste tous les grands débats qui s'étaient institués quelques années auparavant sur la propriété lors de la confection du Code civil, nous révèlent le souci constant chez le législateur de cette époque de sauvegarder le droit de propriété récemment rénové et proclamé par lui « inviolable et sacré », notamment contre l'arbitraire d'une Administration dont plusieurs siècles d'omnipotence l'incitaient à se méfier. Nous ne reviendrons pas sur les développements que nous avons donnés à cet égard dans l'Introduction; constatons que les complications accumulées dans la loi de 1807 sont une manifestation de cette hantise. Ajoutons que le Conseil d'Etat, dont nous avons dit la jurisprudence, a fait sien cet état d'esprit hostile à l'action administrative et encore accru, par son interprétation, la rigueur des formalités si fâcheuses pour l'intérêt public.

1. Cf. Rapport de M. Jeanneney précité, pp. 37 et suivantes, et *Revue Générale d'Administration*, 1903, 1, p. 191, et 1907, I, p. 424.

2. *Moniteur*, loc. cit.

En l'espèce, la complexité de la procédure est une gêne considérable pour l'administration dont on limite l'action en récupération comme si elle était le fait d'une puissance arbitraire. Or, non seulement la loi de 1807 voue par sa complication toute action administrative à un échec à peu près certain, mais encore elle n'atteint même pas le but que se proposaient ses auteurs; elle n'offre pas en réalité de garanties sérieuses aux particuliers.

Examinons-en les modalités : nous avons dit que c'est un décret¹ qui décide de l'opportunité de l'application de la loi. Sans doute le décret est précédé d'une enquête, mais rien ne garantit aux particuliers que leurs observations seront efficaces. Ils ne disposent pas contre ce décret d'un recours de pleine juridiction², mais seulement du recours pour excès de pouvoir; ils doivent pratiquement attendre la fin des travaux pour contester l'existence comme le quantum des avantages procurés³. En outre, le décret fixe sans contrôle la quotité recouvrable de la plus-value et le périmètre des propriétés intéressées. Bien plus, le décret nomme une *commission spéciale* qui est loin d'offrir les garanties d'un Tribunal administratif ou judiciaire et dont les sept membres sont seulement « présumés avoir le plus de connaissances relatives soit aux localités soit aux divers objets sur lesquels ils auront à se prononcer » (article 44)⁴. Ainsi, juridiction d'exception, procédure exceptionnelle (instruction écrite)⁵ et pas de garanties réelles aux plaideurs devant cette commission dont les attributions sont considérables. D'autre part, on a institué une

1. Cf. *supra*, p. 101.

2. Il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux d'apprécier l'opportunité de travaux ayant fait l'objet d'un décret déclaratif d'utilité publique. C. d'Etat, 11 février 1910, Laurent-Champrosay, Rec. p. 117 et 6 août 1910, de Mareumont, Rec. p. 717.

3. Conseil d'Etat, 23 novembre 1847, Binet, Rec. p. 657; 20 avril 1854, Sœurs de la Providence de Lyon, Rec. p. 325.

4. Cf. Aucoc, *Conférences précitées*, t. 2, n° 924.

5. Décrets des 15 janvier 1853 et 22 octobre 1870.

procédure comportant des expertises avant et après les travaux, ce qui est une formalité particulièrement gênante, entourée du reste de complications sans intérêt pratique, comme la prestation de serment et la possibilité d'interrompre à chaque instant la procédure devant la commission; elle doit en effet suspendre ses opérations chaque fois qu'une difficulté juridique est élevée, pour que la juridiction civile statue. Ceci favorise les procédures dilatoires qui peuvent singulièrement prolonger les procès et augmentent les chances de voir l'affaire sombrer avant le terme des formalités voulues, comme ce fut le cas des demandes précitées formées notamment en 1837 par la Ville de Grenoble, en 1857 par celle de Montpellier, en 1843 par la Ville de Paris à l'occasion de l'ouverture de la rue Rambuteau. « L'aversion pour un tel maquis, et les risques qu'il comporte, ont assurément suffi pour arrêter beaucoup d'initiatives¹ ».

La procédure est donc infiniment complexe, et l'action de la Commission spéciale arbitraire.

En cas de difficultés, c'est tantôt la juridiction administrative, tantôt les tribunaux civils avec leurs voies de recours, qui doivent être saisis et statuer, tenant la procédure de la Commission spéciale en état.

Au reste la jurisprudence nous montre que les contestations ont été nombreuses eu égard au peu de cas d'application de la loi; les particuliers, quand ils n'usaient pas des procédés d'obstruction fournis par le texte de 1807, ont abusé de la faculté d'échapper à leurs obligations légales en arguant des irrégularités de forme, qui ne peuvent manquer de se produire au cours d'une pareille procédure.

Concluons : les particuliers ne sont pas garantis, l'Administration n'est pas armée par la loi de 1807.

1. Cf. Rapport de M. Jeanneney, *loc. cit.*, p. 40.

b) Difficulté de caractériser la plus-value « notable ». —

Nous avons vu combien, dans la pratique, ce terme « notable », employé par l'article 30, est réellement imprécis et le pouvoir de l'Administration pour apprécier ce caractère, discrétionnaire.

La seule recommandation qui puisse être déduite de la loi est de ne tenir compte que des plus-values élevées. L'autorité administrative ne l'a que trop compris de cette manière. Dans quatre espèces au moins que nous avons examinées à Paris, pour l'avenue d'Eylau prolongée, le square de Cluny, la rue la Boétie et la rue du Renard, une interprétation trop stricte de ce caractère « notable » a empêché le recouvrement. Nos recherches personnelles nous ont permis de constater que la législation précitée du Canton suisse de Neuchâtel, qui prévoit dans les mêmes termes que notre loi de 1807 la récupération des « plus-values notables », a donné lieu dans la pratique à une interprétation aussi restrictive. Par contre, au Maroc, où les textes que nous avons relatés permettent de récupérer les « plus-values notables », une pratique administrative et jurisprudentielle très libérale a évité les inconvénients dont souffre l'application de la loi de 1807.

c) Danger de forclusion pour les demandes d'indemnités.

— Nous en avons vu la réalité à l'occasion du percement de la rue Réaumur à Paris. La personne publique qui poursuit la récupération court le risque, si elle introduit sa procédure dès le moment des travaux, que son action soit jugée prématurée, que la plus-value *actuelle* ne soit pas *notable*; si l'action est différée pour attendre qu'une plus-value plus importante soit acquise, elle s'expose à voir dépérir les moyens de preuve ou à voir simplement déclarer son action tardive, en faveur de la sécurité des transactions et des intérêts généraux.

En présence de ces inconvénients qui rendent la loi caduque malgré la netteté du principe qu'elle consacre, l'Adminis-

tration, toujours rebutée dans ses efforts, cesse pour ainsi dire de lutter¹.

« Il serait téméraire, observe M. Jeanneney, dans son rapport au Sénat sur le projet de loi de 1918², de tenter un compte même approximatif du dommage qu'a ainsi subi l'intérêt public ». Les finances publiques s'en sont trouvées gravement et maintes fois obérées. Le baron Haussmann a noté dans ses *Mémoires*³ combien les grands travaux effectués sous sa direction à Paris, et qui ont atteint près de cent millions par an pendant dix-sept ans, ont été lourds pour les finances municipales, du fait de la déficience des ressources que l'on avait escomptées à juste titre de la récupération des plus-values. Bien des travaux indispensables d'extension ou d'assainissement ont dû être différés aussi par suite du défaut de ces ressources.

Il importait de remédier aux vices qui entravaient le fonctionnement de la récupération des plus-values. C'est dans ce but qu'ont été faites les lois de 1918 et 1921 que nous étudierons plus loin et dont nous dirons le mérite et la portée pratique. Mais ces lois ne corrigent pas les défauts signalés;

1. M. Hauriou, dans son *Précis*, p. 711, note 1, rapporte un vœu du Conseil municipal de Paris datant de 1879, demandant une application énergique de la loi de 1807. Une délibération dans le même sens fut prise à nouveau par la même Assemblée, après avis favorable de l'Administration, le 3 mai 1899, sur l'initiative de MM. Landrin et Adrien Veber, invitant le Préfet de la Seine à requérir l'application de la loi pour les plus-values acquises depuis trente ans. C'était peut-être aller un peu loin que de prétendre remonter jusqu'à l'extrême limite de la prescription. C'est pour cela et en faveur d'une plus grande sécurité des transactions, au cas où la loi de 1807 viendrait à entrer un jour dans le domaine de la réalité, que la proposition de loi, examinée plus loin et déposée en 1910 par M. Bender, prévoit une prescription abrégée pour l'action en récupération. A la suite de cette délibération, l'Administration tenta la récupération des plus-values créées à Paris par le Square de Cluny et les travaux de la rue du Renard dont nous savons l'insuccès. Le 18 novembre 1904, le même Conseil municipal adopta, sur la proposition de M. Turot et au rapport de M. Landrin, un vœu identique et affecta les ressources à provenir de la récupération à l'Assistance publique et à la construction d'habitations à bon marché. Des municipalités de province (ainsi Saint-Etienne le 2 mai 1902) émisrent des vœux semblables, mais sans effet.

2. *Loc. cit.*, p. 44.

3. Victor Havard, éditeur, Paris, 1890, t. 2, p. 308.

elles ne visent que la récupération des plus-values *à venir*. Les plus-values *acquises* que poursuit la loi de 1807 ne sont pas de leur domaine, et leur récupération demeure toujours impossible avec les textes qui nous régissent depuis cent vingt-deux ans.

« La valeur d'un système, écrit M. Monsarrat, doit être jugée d'après ses résultats; or ceux qu'a donnés le système de la loi de 1807, sont, on l'a dit, négatifs; c'est donc qu'il est inopérant, et par suite, doit être abandonné ».

Il faut que la conscience des devoirs envers la collectivité soit encore bien obscure pour que les pouvoirs publics n'aient pas pris, depuis si longtemps que la faillite du système est évidente, les mesures nécessaires pour le vivifier, ou, s'il n'est pas susceptible de l'être, pour le remplacer.

Nous ne connaissons qu'une seule initiative parlementaire en ce sens : une proposition de révision de la loi de 1807, émanant de MM. Emile Bender, Justin Godard, Albert Métin, Ferdinand Buisson, Guist'hau, Chautemps et Larquier, en date du 24 juin 1910¹. Cette proposition n'a jamais été mise en discussion.

Une proposition (n° 1207) avait bien été déposée en 1907 sur le bureau de la Chambre des Députés par M. Carnaud, tendant à assurer aux Communes la moitié de la plus-value résultant de leurs travaux, mais la Commission d'Administration générale avait conclu le 29 octobre 1909 (n° 2813) au rejet de cette proposition jugée sans objet : « Son but étant déjà atteint par la loi de 1807 »! Une discussion de la proposition Bender devrait depuis longtemps avoir eu lieu pour mettre un terme à cette fâcheuse situation.

Voici le texte de M. Bender :

Article 1. — Les établissements publics auront droit au remboursement intégral de la plus-value directe ou indirecte

1. *J. of.*, N° Législature, Chambre, annexe 175.

dont les propriétés privées se trouvent augmentées par suite des travaux publics.

S'il y a un concessionnaire, le contrat de concession ou le cahier de charges réglera la répartition des indemnités entre le service public concédant et le concessionnaire.

Article 2. — Le Conseil de Préfecture procédera au règlement des indemnités conformément aux dispositions de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant le Conseil de Préfecture. Il aura la faculté d'accorder au propriétaire, pour se libérer, un délai qui n'excèdera pas cinq années, à charge pour lui de payer les intérêts au taux légal, sans préjudice des autres facilités accordées par la loi du 16 septembre 1807.

Article 3. — Toutes les parties intéressées, même les tuteurs ou curateurs, et même dans les questions qui seraient sujettes à communication au Ministère Public, pourront recourir à l'arbitrage; les communes et les établissements publics sont dispensés de l'autorisation administrative.

Article 4. — L'action des Etablissements publics, comme l'action en indemnité des propriétaires ou autres ayants droit pour dommages causés par l'exécution des travaux publics, seront prescrites par le laps de deux ans à dater de la réception éfinitive des travaux.

Article 5. — Les recouvrements s'effectueront comme en matières de contributions directes.

Article 6. — Sont abrogées les dispositions contraires à la présente loi, notamment les articles 7 à 14, 30, 32, 34, § 1, 42 à 47 de la loi du 16 septembre 1807, relative au dessèchement des marais.

Article 7. — La présente loi est applicable à l'Algérie et aux Colonies.

Cette proposition, faisant état, dans son exposé des motifs, de l'échec de la loi de 1807, par suite duquel les établissements publics sont désarmés pour récupérer les plus-values qu'ils

ont procurées aux particuliers, prévoit donc que ces établissements publics auront droit au *remboursement intégral* de la plus-value directe ou indirecte, dont les propriétés se trouvent augmentées par suite des travaux publics. Jusqu'ici la plus-value, dans nos lois en vigueur, n'est jamais récupérable intégralement. La loi de 1807 en abandonne aux propriétaires avantagés 50 %, la loi de 1918 dans la proportion de 15 % de la valeur de l'immeuble.

En équité pure, l'intégralité de la plus-value doit bien revenir à l'Administration qui l'a créée, et c'est une concession exorbitante que d'abandonner à l'intérêt privé la moitié de la plus-value acquise sans contre-partie.

Cependant des raisons d'ordre pratique ou de bienveillance, qui s'expliquent notamment par le désir de compenser pour les propriétaires les inconvénients onéreux de la procédure et aussi les erreurs possibles d'appréciation, conseillent des tempéraments à cette règle. Mais elles seront, croyons-nous, très suffisamment satisfaites par une exemption de base à déterminer, sauf à frapper pour l'intégralité la plus-value qui dépasserait le taux ainsi établi.

Adoptant pour notre part les idées exposées par M. Lefas dans son amendement du 13 juin 1910 au projet qui est devenu la loi de 1918¹, nous pensons qu'il serait excessif d'accorder la même exonération pour les plus-values de toutes importances, étant donné que la marge des inconvénients, que cette exonération est destinée à compenser, ne varie pas sensiblement avec l'importance de la plus-value. Ainsi une exonération de 10 % de la plus-value constituerait un taux amplement suffisant à notre sens pour les propriétés dont les plus-values ne dépasseraient pas cinquante mille francs. Au-dessus, on aboutirait à un enrichissement tout à fait injustifié et excessif des particuliers au détriment du Trésor,

1. Annexe au rapport supplémentaire de M. Chanal à la Chambre des députés du 17 octobre 1918 sur le projet devenu la loi de 1918, annexe 6481.

si ce taux était maintenu. Nous proposerions de l'abaisser à 5 % à partir de 50.000 francs.

On pourrait également renoncer à recouvrer les plus-values inférieures à mille francs, trop peu importantes eu égard aux inconvénients et au coût de la procédure à engager. L'amendement de M. Lefas dont nous nous inspirons, proposait de renoncer à récupérer pour la même raison les plus-values inférieures à trois mille francs; mais comme l'a fort justement fait remarquer M. Chanal, dans son rapport à la Chambre du 19 juillet 1919, sur l'expropriation conditionnelle¹, une telle exonération rendrait l'expropriation pour plus-value impossible dans bien des régions où la propriété est très morcelée. Nous ne pensons pas comme M. Chanal que cette raison doive faire repousser entièrement l'idée juste en soi de M. Lefas, et nous estimons qu'au-dessous de mille francs les plus-values ne rembourseraient pas les frais de récupération.

Le projet de M. Bender comporte une disposition spéciale qui ne paraissait peut-être pas indispensable, vu la rédaction de l'article 30 de la loi de 1807, permettant également la récupération pour les travaux effectués sous le régime de la concession. Il prévoit que les concessionnaires auront l'action en récupération. Cette disposition ne nous paraît du reste pas devoir être adoptée, car s'il importe, et aucune restriction n'existe dans la loi de 1807 sur ce point, que la récupération soit indépendante du mode d'exécution du travail public adopté (régie simple, régie intéressée, entreprise, concession...) le principe qui domine la matière n'étant pas modifié par ce point de détail, il nous paraît dangereux que des personnes publiques puissent par contrat conférer une action aussi délicate à des particuliers. Nous savons que des clauses très prudentes des cahiers de charges ne manqueraient pas de régler l'usage de cette action; nous savons

1. XI^e Législature, annexe 6481, p. 14.

qu'en droit, par le fait de la concession, la personne publique intéressée ne disparaît pas complètement; qu'elle demeure responsable derrière le concessionnaire qu'elle contrôle et soutient. Nous savons aussi qu'en fait, le régime de la concession tend chaque jour davantage à se rapprocher de celui de la régie; que de plus en plus le concessionnaire apparaît comme un délégué de l'Administration. Mais nous pensons que l'usage de cette procédure exorbitante du droit commun ne saurait sans des inconvénients, que la pratique des expropriations révèle fréquemment, être délégué comme on a cru pouvoir le faire notamment à l'occasion de la loi du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique, dont l'article 20 reconnaît aux concessionnaires de chutes le droit de poursuivre devant le Conseil de Préfecture la récupération des plus-values procurés par les travaux. Puis nous ne voyons pas bien par quel raisonnement juridique la proposition aboutit à accorder au concessionnaire une part de la plus-value récupérée; il reçoit par ailleurs la contre-partie légitime de son travail; que la collectivité récupère ou ne récupère pas les plus-values, il ne nous paraît avoir aucun titre à prétendre s'en faire attribuer une part. Seule la personne publique fait les frais de l'opération, même si elle se borne à déléguer au concessionnaire la faculté de percevoir des redevances sur les usagers, voire à fournir une garantie d'intérêt. Le concessionnaire d'une manière ou d'une autre reçoit son salaire intégral et, s'il récupérait les plus-values procurées par le travail public, ce serait lui qui profiterait à son tour d'un enrichissement sans cause. Il n'en serait autrement que s'il était tenu compte des ressources à provenir de la récupération dans la rémunération fixée par l'acte de concession. Nous savons que, dans la pratique, cette éventualité a été envisagée notamment pour l'exécution des travaux d'aménagement de la région parisienne. Mais nous estimons qu'il y aurait inconvénient à permettre que l'Administration se dessaisisse de cette arme

particulièrement délicate à manier, — beaucoup plus que l'expropriation. Si les services administratifs nous donnent en effet toute sécurité et toute garantie, il n'en est pas de même des concessionnaires dont on pourrait craindre qu'ils n'usent arbitrairement de la loi, ou du moins sans toute la modération et la sagesse désirables. Ainsi, comme M. Bender, nous pensons que même au cas de concession, les plus-values doivent être récupérables, mais nous n'apercevons pas pourquoi l'action en récupération serait confiée au concessionnaire du travail public.

La proposition attribue la compétence pour connaître des actions en récupération aux Conseils de Préfecture. Il nous paraît en effet utile de supprimer la commission spéciale, juridiction d'exception, incompatible avec nos mœurs actuelles. Aussi bien est-il tout à fait conforme à notre législation (qui attribue toujours le contentieux des travaux publics aux Conseils de Préfectures) que ces juridictions soient chargées de fixer l'indemnité destinée à compenser l'avantage procuré par le travail public, de même qu'elles ont toujours mission de fixer les indemnités pour dommages causés par ces mêmes travaux¹.

Le Conseil de Préfecture statue après expertise, les experts ayant bien entendu mission de concilier les parties si faire se peut.

Notons à propos de cette expertise qu'on a pu se préoccuper d'assurer aux experts une base certaine d'appréciation de la plus-value acquise, en fixant en quelque sorte la valeur des propriétés à une date antérieure aux travaux, par une

1. Cf. article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII et la loi du 22 juillet 1889 sur les Conseils de Préfecture, loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire; loi du 8 avril 1898, article 24 sur le régime des eaux; loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales de propriétaires pour les améliorations agricoles d'intérêt collectif (celle-ci supprimant une commission spéciale de sept membres analogues à celle de la loi de 1807). En ce sens, cf. le Chevalier de Lalleau, *loc. cit.*, p. 219.

expertise préalable. On a pensé pouvoir préconiser en ce sens l'évaluation par expert des propriétés foncières avant l'établissement de tout plan d'aménagement ou d'extension. A cet effet notamment la proposition élaborée par le *Redressement français*¹ prévoit la fixation par un jury spécial de la valeur de base des propriétés intéressées. Une telle évaluation à dire d'experts, ou par un jury, serait longue et onéreuse, peu sûre même dans l'hypothèse du jury. On donnerait l'éveil aux spéculateurs, et, pour vouloir les contraindre, on risquerait d'aboutir au résultat inverse. Songe-t-on au nombre formidable d'évaluations foncières qu'il faudrait établir à grands frais et sans utilité certaine? Nous ne voyons pas pour nous que cette procédure s'impose. Au jour de la récupération, il suffira de prendre l'avis d'experts qualifiés qui sauront apprécier par comparaison avec les prix de terrains similaires vendus à une époque immédiatement antérieure aux travaux, ceux qu'avaient les terrains litigieux avant leur augmentation de valeur.

Cette procédure est exactement celle adoptée depuis pour la récupération des plus-values par l'article 20 de la loi du 16 octobre 1919, dont nous parlerons plus loin, sur l'énergie hydraulique, laquelle attribue compétence aux Conseils de Préfecture.

Le projet prévoit un délai de cinq ans permettant d'échelonner en paiements successifs le versement de l'indemnité. Nous avons relevé une disposition analogue dans la législation du canton de Neuchâtel (article 7 du règlement du 6 avril 1914 sur la participation des propriétaires aux travaux de voirie); de même dans l'article 23 du règlement pris en 1924 pour la Ville de Rome, en application du Décret royal du 18 novembre 1923 sur la récupération des plus-values, et dans l'article 423 du décret-loi espagnol du 8 mars 1924 sur

1. Supplément au *Bulletin du Redressement Français* du 15 mai 1928.

le statut municipal; de même enfin dans notre loi française du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique. Cette modalité constituerait une première facilité de paiement qui pourrait en suggérer d'autres et une mesure louable qui ne compromettrait en rien les intérêts de la collectivité conservés par une inscription hypothécaire¹; cela remédierait aux inconvénients d'un versement important que les propriétaires ne sont pas toujours en mesure de faire et qui pourraient dans les cas extrêmes les obliger à vendre leurs immeubles.

Un article du texte de M. Bender fixe à deux ans depuis la réception définitive des travaux la durée de la prescription en matière de récupération des plus-values, comme de recours des particuliers en indemnité pour dommages contre l'Administration, afin d'unifier la législation à cet égard. Ce délai de deux ans, qui est celui de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux et de celle du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire, est d'une brièveté qui se justifie en ces matières particulières, mais qui serait excessive pour les cas généraux; dommage ni plus-value ne se manifestent dans toute leur ampleur aussi rapidement. D'autre part, un délai de trente ans est excessif et, pour les plus-values, laisserait trop longtemps planer une incertitude préjudiciable au bon ordre et à la sécurité des transactions. Nous pensons qu'un délai de cinq ans serait expédient; c'est celui de la prescription en matière de dommages causés par les travaux publics de l'Etat qui, dans la pratique, donne satisfaction. Il y aurait intérêt à l'adopter.

Le projet comporte en outre des dispositions concernant la possibilité de compromettre, qu'il accorde sans réserve, dans la matière qui nous occupe, aux établissements publics et aux incapables, chaque fois que leur intérêt paraît à leurs représentants pouvoir tirer profit d'un arbitrage, et ce sans

1. Article 49 de la loi du 22 juillet 1889.

autorisation préalable aucune. Ces dispositions sortent tout à fait de notre sujet; nous les indiquons seulement à titre documentaire en nous bornant à ajouter qu'elles demanderaient des réserves. L'arbitrage en notre matière donne bien de bons résultats au Maroc et en Angleterre, mais nos habitudes françaises s'accommoderaient mal de ce procédé dans le domaine de l'expropriation.

Telle quelle, la proposition de M. Bender remédie aux deux principales causes de l'inapplicabilité de la loi de 1807 : la complication de la procédure et le caractère notable de la plus-value exigé.

Ne pourrait-on, sans inconvénient, aller jusqu'à supprimer la formalité du décret préalable en Conseil d'Etat après enquête ? La question est délicate. Nous pensons que le décret et les formalités préliminaires qui l'entourent proviennent d'un souci de garantir à l'excès la propriété individuelle. En fait, il ne s'agit pas d'une expropriation, mais d'une simple récupération d'un enrichissement injustifié au détriment du demandeur. Il y aurait intérêt à supprimer les complications que comportent ces formalités préalables qui ne constituent même pas, nous l'avons montré, une garantie réelle pour les particuliers contre l'arbitraire, chimérique du reste, d'une Administration qu'on ne peut pas de nos jours suspecter sérieusement; de plus ces formalités, vu leur lenteur, préjudiciant au développement rationnel de notre outillage national. Au surplus, dans la procédure de la loi de 1807, c'est au décret qu'il appartient d'accueillir ou de rejeter la demande; il n'est plus possible par la suite au défendeur de contester le principe de la récupération ou l'existence de la plus-value. La Commission n'a compétence que pour en apprécier le quantum; la plus-value a été reconnue dans des conditions que nous avons dit ne pas offrir aux particuliers la certitude d'être entendus. Répétons qu'il y aurait avantage selon nous à charger les Conseils de Préfecture (avec recours

possible au Conseil d'Etat, celui-ci conservant donc le dernier mot à cet égard et avec une force très supérieure à celle d'un avis que le Ministre pourrait ne pas suivre) d'apprécier après expertise contradictoire s'il y a ou non matière à récupération avant de fixer les indemnités. Ce serait mettre un terme à une procédure d'exception qui s'inspirait de celle de l'expropriation, sans qu'il y eût analogie réelle entre les deux opérations. Ce serait, en rentrant dans le droit commun, donner plus de garanties aux particuliers et faciliter en même temps l'action administrative.

En ce qui concerne la détermination de la plus-value, l'inconvénient de l'expression « plus-value notable » qui traduisait si mal la pensée du législateur disparaît si, au-dessus de mille francs, comme nous le proposons, toute plus-value est récupérable dans la proportion de 90 ou 95 %.

Enfin reste le troisième vice de la loi de 1807 que nous avons signalé, tenant à la forclusion trop souvent encourue; il n'existe plus depuis 1918 : ou bien en effet la plus-value sera acquise, et on la récupérera par application de la loi de 1807 modifiée comme nous le proposons, ou bien elle sera à venir, et la loi de 1918 dont nous parlerons plus loin permettra la récupération immédiate.

**Section 2. — Décret-loi du 26 mars 1852. Article 50
de la loi du 3 mai 1841.**

Le décret-loi du 26 mars 1852 modifié par le décret du 27 décembre 1858 et la loi du 12 avril 1912 sur les rues de Paris, dont l'application a été étendue par décrets à cent soixante villes de France, permet l'expropriation des parties restantes bien qu'elles ne soient pas nécessaires à l'exécution du travail d'utilité publique, lorsque les dites parcelles sont d'une surface insuffisante pour qu'il y soit élevé des constructions salubres en rapport avec l'importance de la voie;

de même si les constructions restantes après les démolitions nécessaires ne constituent pas plus de la moitié de celles qui existaient auparavant.

Ce n'est pas là, à proprement parler, un mode de récupération des plus-values, mais il est certain que ces textes sont inspirés notamment par le désir de ne pas laisser entre les mains des expropriés le bénéfice de la plus-value issue du travail effectué par la collectivité qui doit dans la mesure du possible en avoir sa part.

Malheureusement la loi reconnaît par ailleurs, aux termes de l'article 60 de la loi du 3 mai 1841, un droit de rétrocession, moyennant reversement de l'indemnité reçue, au profit des expropriés pour les portions de leurs propriétés expropriées non utilisées par la suite pour le travail public, et applicable hors le cas d'expropriation par zone de la loi de 1918. « La loi donne aux propriétaires des immeubles atteints, disait déjà le Baron Haussmann¹ en parlant de cette législation, un droit de préemption sur les terrains expropriés sur eux et non incorporés à la voie publique, après avoir fait payer à la Ville la valeur de toutes les constructions qui les recouvraient, les indemnités d'éviction aux locataires, etc... On assure ainsi gratuitement aux propriétaires expropriés le bénéfice des plus-values que, devenu libre pour un emploi fructueux grâce à la Ville, ce restant de leur immeuble situé désormais sur une belle et large artère, va acquérir... La Ville est ainsi privée de la possibilité de récupérer la plus-value en revendant le terrain ». Le Baron Haussmann en fit l'observation à l'Empereur, mais celui-ci, sur les instances opposées du Président du Conseil d'Etat, M. Baroche, refusa finalement de modifier les textes à cet égard.

Ainsi pratiquement, il arrive que les plus-values que l'on pourrait récupérer par ce moyen, se trouvent devoir être res-

1. *Loc. cit.*, t. II, p. 311.

tituées aux particuliers. Au surplus le Conseil d'Etat, par une jurisprudence pour le moins abusive et réellement fâcheuse, restreint encore la portée de la loi. Ainsi devons-nous constater trop souvent avec quelle absence de compréhension de l'intérêt général, dirait-on, la Haute Assemblée croit devoir interpréter les textes élaborés cependant en faveur de l'Administration et dans l'esprit le plus libéral. Qu'on en juge par ce fait entre autres que nous avons vu tout récemment, le Conseil d'Etat refuser l'emprise totale de l'article 2 alinéa 2 du Décret de 1852 à la Ville de Paris, motif pris de ce que la plupart des constructions qu'il fallait démolir, ce pourquoi l'emprise totale était demandée, n'étaient pas de véritables édifices avec sous-sol, mais seulement de très considérables hangars industriels qui, avec leurs fermes de 17 m. 50 et leurs deux étages de galeries contenant plusieurs logements, étaient cependant par leurs dimensions et les matériaux qui les constituaient, des constructions tout à fait importantes et répondant pleinement au vœu de la loi.

Mentionnons également dans le même ordre d'idée l'article 50 de la loi du 3 mai 1841, bien qu'il ait été inspiré par le désir de ne pas laisser aux expropriés des parcelles inutilisables (à cette époque on n'avait pas appris à tirer parti du terrain comme de nos jours) ou nécessitant des travaux trop importants de réadaptation. En fait l'emprise totale prévue par cet article permet à l'expropriant de bénéficier de la plus-value qu'aura acquise ce terrain lorsqu'il sera ultérieurement mis en vente.

Section 3.— Loi du 16 octobre 1919, article 20

La dernière guerre a démontré l'importance d'une mise en valeur rationnelle de l'énergie hydraulique, tant au point de vue de l'équilibre économique que de la défense nationale¹.

1. La France est le pays d'Europe le plus riche en chutes d'eau : cf. statistiques Cahen, *Bulletin de la Société des Ingénieurs de France*, avril-juin 1918.

La législation qui régissait jusqu'en 1919 les forces hydrauliques (articles 644 et suivants du Code Civil) était en complète discordance avec la situation de fait qui résultait à la fois de l'aménagement de chutes d'eau de plus en plus puissantes, des progrès de l'hydro-électricité et des facilités de transport des forces.

Une nouvelle réglementation s'imposait. Dans ce but intervint la loi du 16 octobre 1919¹. Ce n'est pas ici le lieu d'en étudier l'économie générale; disons seulement qu'elle est dominée par cette conception que l'énergie hydraulique est une richesse nationale; l'Etat en a le monopole; il en dispose par voie de concession dans l'intérêt supérieur du pays.

Le concessionnaire de chute reçoit pour l'aménagement du cours d'eau, l'installation de son usine et le transport de l'énergie, assimilés par la jurisprudence à des travaux publics², le droit d'exproprier que justifie, vu le caractère temporaire de la concession, la mise en valeur des chutes d'eau appartenant à la collectivité et l'équipement électrique du pays.

Conformément au droit commun, il est tenu compte d'une manière complète, pour la fixation de l'indemnité d'expropriation, des droits exercés ou non exercés que les riverains pouvaient tenir du Code civil sur les rivières non navigables, lorsque les travaux leur causent un préjudice: assèchement de la rivière par exemple, ou diminution de son débit.

Par contre, si les travaux peuvent léser des intérêts particuliers, ils peuvent, comme tout travail public, être générateurs de plus-values à leur profit. Les concessionnaires, dans le but d'assurer la meilleure utilisation possible de l'énergie hydraulique et de pallier aux troubles provoqués soit par les crues, soit par les basses eaux, sont amenés et parfois obligés par leurs cahiers de charges à faire du reboisement, à

1. *J. of.*, 18 octobre 1919 et D. P. 1921-4-81.

2. Cass., 12 juillet 1922 (S. 1924-1-241) et Conseil d'Etat, 8 mai 1924 et 7 avril 1925 (D. P. 1926-3-65) et note de M. Pépy.

créer des barages, des réservoirs, des lacs artificiels. Ces travaux régularisent le régime des cours d'eau et procurent des avantages importants aux riverains. Par ailleurs, des plus-values peuvent naître encore de ce que la loi prévoit dans certains cas la fourniture gratuite et régulière de courant aux usiniers spoliés par le concessionnaire (article 6). Il peut arriver en ce cas que ces usiniers retirent de cette fourniture un certain enrichissement résultant surtout de la régularité du courant fourni.

Ces plus-values sont récupérables dans les termes du droit commun des travaux publics. La récupération peut se faire par voie de compensation suivant les modes déjà exposés. D'autre part, les dispositions de la loi de 1918 sur l'expropriation par zone nous paraissent en principe pouvoir être étendues aux travaux des concessionnaires de chutes d'eau¹. La loi de 1807 est également applicable; mais le législateur de 1919 a bien saisi que son efficacité est illusoire². Aussi la loi du 16 octobre 1919, pour que la récupération soit effective à l'égard spécialement des riverains, a-t-elle prudemment statué par cette disposition particulière de son article 20 : elle prévoit formellement la participation des usagers avantagés aux dépenses des concessionnaires (ou des collectivités en cas de rachat). Cette récupération est prévue, non seulement sur les usines, ce qui paraît d'une application facile, mais même sur les terrains nus, ce qui est beaucoup plus délicat à apprécier; exception est faite seulement pour les « arrosants » qui auraient des droits antérieurs à la loi³.

Dès avant 1919, du reste, l'initiative privée avait ainsi mis en œuvre un système de participation volontaire des ri-

1. En sens contraire pour ce qui concerne l'article 2 *bis* cf. Dirat, *loc. cit.*

2. Léon Perrier, rapport à la Chambre des députés, 17 janvier 1919, doc. parl. XI^e Législature, annexe 5561, p. 65 et 66; M. Goy, Rapport au Sénat, le 8 août 1919, Doc. parl. annexe 428, p. 54 et suivantes.

3. Cf. Paul Bougault, *La législation nouvelle des chutes d'eau*, Grenoble, 1921, et Berthélemy, *loc. cit.*, p. 539 et suivantes.

verains aux travaux d'amélioration du régime des eaux de la Bréda dans l'Isère¹.

De même, l'article 20 de la loi du 16 octobre 1919 permet aux concessionnaires de chutes d'eau de demander une contribution aux bénéficiaires des améliorations réalisées, sous réserve d'une autorisation préalable accordée par décret rendu en Conseil d'Etat. Cette autorisation ne sera accordée assurément qu'avec toute la prudence dont fait habituellement preuve en cette matière la Haute Assemblée. Il est d'ailleurs dans l'esprit de la loi² que l'amélioration réalisée justifie d'une façon indiscutable la participation aux dépenses des usagers avantagés. Mais contrairement à ce que prévoit la loi de 1807, la récupération pourrait avoir lieu ici, alors même que la plus-value qui la justifierait ne serait pas « notable ».

Les indemnités de plus-value sont réglées par le Conseil de Préfecture, avec recours au Conseil d'Etat³. L'expertise, d'après les travaux préparatoires, paraît devoir être une mesure d'instruction indispensable en principe⁴.

Les indemnités peuvent éventuellement être payés en nature, c'est-à-dire en force motrice, s'il y a entente à cet égard; à défaut, elles sont payables en espèces. Mais, très prudemment, la loi a disposé qu'en ce cas l'acte qui autorisera la récupération pourra stipuler que les indemnités seront payables par annuités calculées, en tenant compte chaque année de l'utilisation effective des suppléments d'eau ou de force motrice résultant des travaux.

Ce texte de l'article 20 est tout à fait approprié aux nécessités de la matière : la juridiction compétente nous paraît particulièrement qualifiée pour connaître de ce mode de récu-

1. Bougault, *loc. cit.*, p. 165.

2. Cf. rapport précité de M. L. Perrier, p. 66.

3. Cf. discussion au Dalloz sous le texte de la loi, *loc. cit.*

4. Cf. discussion, *loc. cit.*, déclarations de M. Mahieu, commissaire du Gouvernement, en réponse aux objections de M. Cazassus.

pération dont nous avons dit la connexité étroite avec le contentieux des travaux publics. La procédure est simple, quoique ménagère de toutes les garanties nécessaires pour les intérêts en cause. La plus-value semble dès lors pouvoir être ainsi déterminée et récupérée sans difficulté, eu égard notamment aux intéressantes modalités de paiement prévues. Nous ne regrettons pour notre part, dans ce texte, que l'absence d'un délai qui serait imparti au concessionnaire (ou à l'Administration en cas de rachat,) pour l'exercice de l'action en récupération dans l'intérêt de la sécurité des transactions immobilières.

La loi du 16 octobre 1919, à notre connaissance, n'a reçu en ce qui concerne la récupération des plus-values visée par son article 20, qu'une seule application antérieure au 1^{er} janvier 1930 : un décret a été pris à cet effet spécial, au mois de juillet 1929, à l'occasion des travaux d'un concessionnaire de chute dans les Pyrénées. Ce décret prévoyait la récupération d'une plus-value relativement considérable sur les usagers d'aval.

Cette première application de l'article 20 a fait ressortir que, contrairement à ce qui se passe par exemple pour la récupération de la loi de 1807, le décret qui autorise la mise en œuvre de la procédure de récupération ne préjuge pas de l'existence de la plus-value. Celle-ci reste à déterminer non seulement dans son quantum, mais dans son existence même. C'est au demandeur en récupération à fournir au Conseil de Préfecture tous les éléments de nature à établir l'existence de l'avantage allégué. La plus-value devra être certaine, directe, immédiate et spéciale, suivant les règles de la matière déjà exposées.

Il est à présumer que ce mode de récupération donnera à l'usage toute satisfaction. Retenons dès maintenant du texte examiné, comme des solutions particulièrement heureuses, l'attribution de compétence au Conseil de préfecture, et le paiement de l'indemnité par annuités.

Section 4.— De la possibilité de récupérer les plus-values d'après les principes et la procédure du droit commun.

Nous avons pu constater jusqu'ici que si nos lois proclament le principe légitime de la récupération des plus-values, elles l'appliquent dans des conditions qui diminuent singulièrement sa portée, et que la jurisprudence, de son côté, en restreint encore les applications jusqu'à les rendre exceptionnelles, par voie d'action directe tout au moins.

En fait (et nous verrons que les lois de 1918 et 1921 n'ont rien changé quant à présent à la pratique administrative), les pouvoirs publics continuent à indemniser pour des sommes énormes les dommages causés par les travaux d'utilité publique, mais sans jamais rien récupérer des plus-values qu'ils procurent.

L'Administration cependant, si elle paraît renoncer à utiliser l'arme rouillée qu'est la loi de 1807, oppose quand elle le peut la compensation; celle-ci n'est reconnue par les juridictions compétentes qu'avec la plus grande modération, à laquelle la doctrine applaudit : M. Lavallée, dans un article paru dans la *Revue Générale d'Administration* de 1885 déclarait¹ qu'il faut approuver cette sagesse pour éviter toutes les attaques faites contre la loi de 1807 et que « le propriétaire doit toujours recevoir une large satisfaction... » — « Expression vraiment admirable dit M. Ripert en citant cet article², qui dépeint bien le bonheur du propriétaire dont l'immeuble est atteint par un travail public... Ce sont là mœurs connues, et nous savons que depuis longtemps, en France, on se dispute l'avantage d'être exproprié ».

Mais il n'y a dans cette situation ni bonne justice, ni bonne politique sociale; elle ne peut réellement pas se prolonger.

1. *Revue générale d'Administration*, 1885, t. 3, p. 369.

2. *Loc. cit.*, p. 77.

Un revirement de jurisprudence supposerait toute une évolution des idées dont on ne peut attendre l'aboutissement. Une réforme législative, même très modeste, demanderait aussi du temps. Le remède immédiat et provisoire ne se trouve-t-il pas dans la solution préconisée par M. le professeur Ripert dans sa seconde thèse de doctorat, à laquelle nous empruntons la matière de cette section : la récupération en vertu des principes et dans les termes du droit commun¹ ?

Pareille action n'a jamais été intentée à notre connaissance. Elle ne relèverait du reste pas, d'après nous, de la juridiction administrative malgré que ce serait souhaitable, comme nous l'avons dit en examinant la proposition de loi de M. Bender. Sa possibilité, en dehors des textes commentés dans ce travail, est affirmée incidemment et implicitement, d'après M. Ripert, par un arrêt du Conseil d'Etat datant de 1899, qui semble bien admettre la possibilité de récupérer la plus-value en dehors de la disposition spéciale de la loi de 1807 et en vertu des principes du droit commun². C'était à propos d'une des dernières difficultés relatives à la réclamation des plus-values résultant de l'endiguement de la Basse-Seine. Le débat portait devant le Conseil sur l'appréciation du montant de la plus-value. Les travaux de l'Etat qui avaient consisté, comme nous l'avons dit, à endiguer le lit du fleuve et à créer un canal, avaient certainement apporté à la propriété d'un sieur Duval une notable plus-value. Un décret en avait prescrit la récupération par application de la loi de 1807 ; mais M. Duval articulait qu'une partie de la plus-value dont il bénéficiait provenait non dudit travail public, mais d'un chemin vicinal nouvellement ouvert à proximité de sa propriété, et que dès lors la récupération autorisée par le décret ne pouvait porter que sur un chiffre d'estimation sensiblement réduit.

1. *Loc. cit.*, chapitre III.

2. Conseil d'Etat, 10 mars 1899, Duval, Rec. p. 209.

Dans ses considérants la Haute Assemblée a déclaré: « *Qu'en admettant qu'il ne puisse être tenu compte de la plus-value provenant de la création du chemin vicinal, par le motif qu'elle ne résulterait pas des travaux exécutés par l'Etat*, le chiffre de 2.200 francs représente la valeur de l'hectare en 1884 et que les requérants n'établissent pas... que les travaux du chemin vicinal aient procuré au terrain dont il s'agit une plus-value appréciable. »

En réalité l'idée de M. Ripert consiste à ne pas voir dans la récupération un principe exceptionnel à entourer de garanties compliquées, comme l'a fait à l'excès le législateur de 1807 qui a ainsi paralysé l'exécution de ses propres volontés.

Il faut considérer la récupération des plus-values comme un cas de répétition d'un *enrichissement sans cause*; ce qui suppose, comme nous l'avons déjà dit, l'enrichissement d'un patrimoine corrélatif à l'appauvrissement d'un autre, sans qu'une cause juridique légitime cette situation; enrichissement sans cause qui ouvre au propriétaire appauvri, dans le but de rétablir l'équilibre entre les patrimoines, une action en récupération du montant de son appauvrissement contre le propriétaire enrichi. Une doctrine et une jurisprudence constantes consacrent et appliquent quotidiennement ce principe de haute équité¹. L'interprétation jurisprudentielle en est particulièrement souple et large en droit public. Le Conseil d'Etat, notamment, accorde au particulier appauvri par un « profit » sans cause de l'Administration, une action *de in rem verso*², non seulement pour l'enrichissement procuré, mais pour la *totalité de la dépense* faite par l'Administration³.

1. Cass. 15 juin 1892 (D. 92-1-596; et S. 93-1-281 et note de M. Labbé); 12 mai 1914 (P. et S. 1918-1-41); 2 mars 1915 (D. 1920-1-102); Civ. 12 février 1923 (D. 1924-1-129 et note de M. Rouast). Cf. références, doctrine : *Traité élémentaire de MM. Planiol et Ripert*, t. II, p. 335 et suivantes.

2. Conseil d'Etat, 25 février 1910, Lebon, p. 172.

3. Conseil d'Etat, 17 février 1912, Rec. p. 72.

M. le Professeur Ripert estimait dans sa thèse avec juste raison que les plus-values procurées à une propriété par des travaux publics, constituent précisément cet enrichissement sans cause¹. Le patrimoine des propriétaires avantagés s'enrichit du montant de la plus-value; celui de la collectivité qui fait le travail public s'appauvrit de la portion du coût de celui-ci qui correspond à la plus-value qu'il procure au propriétaire.

Le lien de causalité entre ces deux éléments matériels de l'enrichissement sans cause, c'est pour lui le travail public même : élargissement d'une rue, endiguement d'une rivière, « travaux situés à la fois dans le temps et dans l'espace, entraînant des effets limités et certains ».

Enfin, le propriétaire enrichi n'a aucune juste cause de rétention de cet enrichissement à invoquer; il n'est pas question d'une libéralité de l'Administration, pas davantage d'un lien d'obligation entre elle et le propriétaire rendant celui-ci créancier de la plus-value, sauf les cas exceptionnels où l'Administration est obligée envers lui d'effectuer le travail et qui n'ouvrent pas alors le droit de récupération : cession d'un terrain en vue de son affectation au travail public avec stipulation qu'aucune plus-value ne sera réclamée, le prix étant calculé en conséquence, ou bien offres de concours², ou bien encore, cas spécial et contestable dans l'hypothèse duquel des particuliers sont désavantagés par une situation générale ou particulière à laquelle l'Administration, en vertu de ses fonctions normales, est tenue de remédier³. Il en fut ainsi jugé de la consolidation des ciels de carrières à Paris : l'Administration municipale ayant fait effectuer des travaux de

1. Cf. G. Ripert, *La règle morale dans les Obligations*, 2^e édition, pp. 248 et suivantes; on verra que l'auteur est venu depuis à une interprétation moins large du principe invoqué, en notre matière, notamment.

2. Cf. Conseil d'Etat, 20 avril 1854, *Sœurs de la Providence de Lyon*, Rec. p. 325; 26 décembre 1856, *Bertin et Morel*, p. 734 précités.

3. Conseil d'Etat, 13 janvier 1882, *Villiermont*, Rec. p. 48.

consolidation sous des immeubles qui menaçaient de s'effondrer, le Conseil d'Etat a refusé d'autoriser la Ville de Paris à récupérer les plus-values qu'elle avait ainsi procurées aux propriétaires de ces immeubles, car il s'agissait là d'un service normal incombant à la Ville et dont le coût était couvert par les ressources normales du budget. Remarquons du reste qu'il s'agissait en l'espèce d'une plus-value *directe*, c'est-à-dire recherchée comme le but poursuivi par le travail public. Or, nous savons que le principe de la récupération des plus-values qui nous occupe et que vise spécialement le texte de la loi de 1807, ne concerne que les plus-values indirectes.

Dans la pratique, la récupération préconisée serait conforme par ses modalités au droit commun. Le tribunal compétent serait le Tribunal civil de première instance, tribunal de droit commun, en l'absence de texte attribuant la connaissance de ces sortes d'affaires à une autre juridiction. On récupérerait par ce moyen les plus-values acquises, immédiates, certaines et spéciales.

L'incompétence du tribunal pourrait-elle être soulevée par ce motif que la loi de 1807, qui poursuit la même récupération, prévoit une procédure particulière ? — On pourrait répondre qu'on ne poursuit pas, comme sous l'empire de la loi de 1807, l'exécution d'un acte de la puissance publique décrétant la récupération des plus-values suivant une procédure particulière qui, une fois le décret pris, ne permet pas à la juridiction saisie de repousser au fond la demande de récupération, mais seulement de l'apprécier dans son quantum. En l'espèce, nous serions devant une répétition d'un enrichissement sans cause, le tribunal ayant à apprécier, non seulement le quantum de la demande, mais son principe, ce que ne peut faire la Commission spéciale de la loi de 1807 qui ne peut pas déclarer l'Administration mal fondée en sa demande et l'en débouter.

En ce qui concerne le quantum de la plus-value à récupé-

rer, à défaut d'accord amiable, c'en devrait être la totalité, puisqu'il n'y a aucune limitation légale à cet égard, et qu'en droit commun, comme en équité pure, l'enrichissement sans cause doit être entièrement récupéré. Néanmoins, il y aurait intérêt à s'en rapporter aux juges du soin de fixer eux-mêmes le montant de la répétition, en tenant compte non seulement des conclusions de l'expertise qu'ils auraient ordonnée par jugement avant faire droit, mais de considérations de faits laissées à leur appréciation.

Il faut bien se rendre compte, en premier lieu, que, tout en invoquant le principe de l'enrichissement sans cause, nous nous trouvons ici dans une hypothèse assez différente de ses cas d'application habituels. En effet, l'enrichissement se produit généralement en dehors de la volonté des parties, de même que l'appauvrissement; parfois avec leur agrément. Or, en l'espèce, il peut se produire contre le gré de celui qui se trouve enrichi. Il serait donc injuste de ne pas lui en tenir compte.

D'autre part, la pratique des expertises en ces matières révèle que l'estimation ne peut pas reposer pour chaque propriété sur des données certaines et immuables. Il y a quelque chose d'arbitraire dans le rôle des experts, dont le tribunal doit avoir soin de tenir compte.

Il faut donc s'en rapporter entièrement au juge, ainsi que fait par exemple le Code civil allemand de 1901 en matière de responsabilité des incapables. Son article 219 n'admet cette responsabilité « que dans les cas limités où, d'après la position de l'intéressé, l'équité réclame une indemnité, c'est-à-dire d'après la comparaison des fortunes de l'auteur et de la victime ».

Au surplus, cette large faculté d'appréciation ne sort pas des limites que se tracent habituellement nos tribunaux en matière de dommages-intérêts, dans les questions mêmes où ils compétent au droit de propriété ou à ses dérivés, par

exemple pour l'indemnité d'éviction prévue en matière de propriété commerciale, par la loi du 20 juin 1926.

Le mode de paiement du montant de la condamnation pourrait aussi être fixé par le juge; il faudrait éviter que cette indemnité pèse trop lourdement sur le patrimoine qui s'en trouve grevé, en raison de son importance relativement aux revenus de l'immeuble. Les modalités du paiement devraient être prévues de telle sorte que le propriétaire frappé ne soit pas obligé d'aliéner son fonds; toute indemnité de plus-value doit selon notre conception, laisser le capital absolument intact. Une hypothèque judiciaire garantirait le paiement qui pourrait être échelonné en annuités successives, comme il a été déjà prévu en cette matière par la loi du 16 octobre 1919 pour la récupération des plus-values procurées par les travaux d'amélioration du régime des cours d'eau. Ces annuités seraient destinées à être versées par exemple avec intérêt de droit, dans un laps de temps que le Tribunal proportionnerait aux circonstances et aux facultés du débiteur, — en moyenne de cinq à dix ans.

En résumé, toute cette procédure serait conforme au droit commun. Il ne s'agirait que d'appliquer *mutatis mutandis*, les règles qui régissent habituellement les rapports des patrimoines des particuliers entre eux, à ceux de ces particuliers avec les patrimoines des personnes publiques.

Cependant, il faut avouer que nous sommes en réalité sceptiques sur l'efficacité du système proposé. Son auteur lui-même n'en réfutait-il pas encore récemment l'argumentation et le fondement en examinant la théorie de l'enrichissement sans cause dans son ouvrage sur la règle morale dans les obligations¹ ?

Nous rappellerons en outre que le manque à gagner n'est pas admis par les tribunaux civils, à la différence de la juris-

1. G. Ripert, *loc. cit.*, p. 274.

prudence administrative plus souple, comme un appauvrissement susceptible de servir de base à l'action *de in rem verso*, ce qui laisse peu de chance de succès à ce mode de récupération. Ajoutons que cette action, d'après une jurisprudence constante, n'est que subsidiaire, et qu'en l'espèce il existe des textes qui, au moins en théorie permettent d'atteindre le but proposé sans recourir à l'action *de in rem verso*.

Malgré ses chances d'insuccès, ce mode de récupération nous a paru intéressant à exposer et notre travail eût été incomplet si nous l'avions passé sous silence.

TITRE II

LA RÉCUPÉRATION DES PLUS-VALUES A VENIR

Parvenu à ce point de notre étude des modes de récupération des plus-values, nous aurions épuisé notre sujet si nous avions écrit avant 1918 (en faisant bien entendu abstraction de la loi du 16 octobre 1919 qui vise du reste un genre particulier de travaux publics).

Limités aux modes de récupération ci-dessus exposés, nous pouvons nous rendre compte de la situation où se trouvaient alors les personnes publiques au point de vue qui nous occupe et de la faiblesse des moyens mis à leur disposition pour récupérer les avantages procurés par leurs travaux publics à des particuliers. Elles pouvaient invoquer le principe de la compensation par voie d'exception aux demandes de dommages causés par les travaux publics. Elles pouvaient également, lorsqu'elles expropriaient, se prévaloir de la compensation de l'article 51 de la loi du 3 mai 1841 dont les jurys tiennent malheureusement si peu compte. Par voie d'action, l'Administration était encore moins bien armée : la loi de 1807, inapplicable; le décret-loi de 1852, de portée restreinte, et souvent rendu inefficace par les rétrocessions subséquentes. La solution préconisée par M. Ripert d'une récupération dans les termes du droit commun, n'entraînait pas dans le domaine des réalités. Bref, si le principe de la récupération était dans nos lois, il se traduisait dans la pratique par des résultats si insignifiants qu'on peut bien dire qu'il restait lettre morte

C'est dans cet état des lois et de la jurisprudence que les pouvoirs publics, vers la fin de la guerre, eurent la perspective de l'immense effort de réorganisation, de reconstruction et de remise en état qui allait nécessairement accompagner le retour au régime de paix. C'était en premier lieu la reconstruction des régions dévastées, puis la reconstitution de notre outillage national forcément négligé alors que les besoins de la guerre dirigeaient depuis plus de quatre ans les forces vives du pays vers d'autres tâches. C'était enfin la nécessité de concourir partout au développement rationnel des agglomérations urbaines et à la lutte contre l'insalubrité, source de désordres et de maux sociaux. Jamais sur une telle échelle, on n'avait dû envisager pareille activité économique nécessitant à brève échéance tant de travaux publics aussi essentiels. Surtout la reconstruction et la remise en œuvre de nos importantes régions industrielles dévastées étaient préoccupantes; leurs représentants réclamaient énergiquement l'instrument indispensable à ce formidable effort qui allait s'imposer dès l'armistice; une bonne loi d'expropriation, bien adaptée à l'œuvre de renaissance nationale, et la possibilité notamment par un moyen efficace de récupération des plus-values, de supporter les dépenses nécessaires.

En effet, on n'aurait pu comprendre que, par la faute de la loi, les quartiers urbains détruits par la guerre fussent en dépit des vices de leur plan général, reconstruits selon les mêmes alignements. On ne pouvait admettre que les aménagements nouveaux ne correspondissent pas, tout en satisfaisant aux convenances locales légitimes, aux exigences modernes de la circulation, de l'hygiène, de l'esthétique, comme aux perspectives d'avenir.

On ne pouvait admettre davantage que les plus-values que procureraient aux particuliers les grands travaux qui allaient si lourdement grever nos budgets, leur demeurent acquises sans indemnités. Un effort législatif s'imposait à brève échéance.

CHAPITRE PREMIER

LA LOI DU 6 NOVEMBRE 1918 SUR L'EXPROPRIATION PAR ZONE

Depuis longtemps déjà, une réforme de notre législation sur l'expropriation avait été mise à l'étude : un décret du 5 octobre 1910 avait institué une commission interparlementaire au ministère de l'Intérieur sous la présidence de M. Hébrard de Villeneuve, avec la mission très large « d'étudier les modifications à introduire dans la législation relative à l'expropriation ».

Cette commission s'était acquittée de sa tâche avec diligence et méthode, et proposait de modifier 27 articles de la loi de 1841. Le 21 novembre 1911, le Gouvernement déposait sur le bureau de la Chambre des Députés un projet « portant modification de la loi du 3 mai 1841 » ; ce projet n'affectait que 5 articles. Voté par la Chambre des Députés au rapport de M. Escudier, il fut l'objet au Sénat de nombreuses disjonctions et n'aboutit qu'à la loi du 21 avril 1914, qui donne au magistrat-directeur la présidence du jury, et qui oblige celui-ci à se prononcer distinctement à l'égard d'un préjudice purement éventuel. Les dispositions du projet de loi concernant l'expropriation par zone devaient être reprises, mais durent être différées.

Bientôt la guerre vint ajouter des motifs pressants à ceux qui exigeaient déjà les modifications prévues par la Commis-

sion Hébrard de Villeneuve. Le Gouvernement les reprit et saisit le Sénat le 29 avril 1915 d'un nouveau projet de loi¹, qui, chose curieuse, sans faire la moindre allusion à l'effort industriel et aux reconstructions qu'on pouvait prévoir pour la fin de la guerre, se bornait à reproduire l'exposé des motifs du projet de 1911.

Le trait essentiel du projet de 1915 est la faculté donnée à l'Administration d'exproprier, outre les immeubles indispensables à l'exécution des travaux, ceux qui sont compris dans une zone déterminée et dont l'acquisition est jugée utile, pour permettre soit l'extension et, dans l'avenir, le plein développement de l'ouvrage public, soit la récupération de la plus-value notable devant résulter pour eux de l'exécution des travaux.

Un rapport fondamental, auquel il faut toujours se reporter pour saisir l'esprit de la loi et en bien comprendre le sens, fut présenté sur ce projet au Sénat par M. Jeanneney²; le vote de la Haute Assemblée intervint le 2 août 1917³. Le projet fut rapporté à la Chambre par M. Chanal le 15 mars suivant⁴; voté par la Chambre le 31 octobre 1918⁵, il devint la loi du 6 novembre 1918, après abandon de certains amendements et de toute la partie du projet ayant trait à l'expropriation conditionnelle, dont le Gouvernement prit l'engagement de faire l'objet d'un projet de loi spécial. On était en effet à la veille de l'Armistice et il y avait urgence à aboutir, dans l'intérêt des régions libérées.

Il faut bien constater que sous ce prétexte, la loi de 1918 a fait l'objet d'un de ces votes précipités dont nous avons

1. *J. of.*, Doc. parl. Sénat, 1915, annexe 149.

2. Séance du 22 mars 1917, Doc. parl. Sénat, annexe 100.

3. *J. of.*, 1917, Déb. parl. Sénat, p. 827.

4. *J. of.*, 1918, Doc. parl. Chambre, annexe 4455, p. 605; rapport supplémentaire de M. Chanal, 17 octobre 1918, annexe 5089, et annexe à ce rapport supplémentaire; 2^e rapport supplémentaire de M. Chanal le 29 octobre 1918, annexe 5130.

5. *J. of.*, 1^{er} novembre 1918, p. 2853.

des exemples trop nombreux dans nos annales parlementaires. La loi était capitale par l'importance de la refonte de la loi de 1841 à laquelle elle procédait, et par les nouveaux sacrifices que, dans l'intérêt public, elle demandait à la propriété privée. Elle aurait dû, semble-t-il, soulever des discussions passionnées. En réalité, la loi passa en fin de session au Sénat, et presque inaperçue à la Chambre où les orateurs furent à peine écoutés¹. D'autres événements plus considérables occupaient alors l'opinion publique, du reste peu au fait de ces questions².

Nous n'avons à examiner ici les dispositions pourtant toutes importantes, de la loi de 1918, que dans la mesure où elles concernent l'objet de ce travail. Cependant quelques explications sur ses grandes lignes et la conception de la zone sont indispensables.

La loi du 6 novembre 1918 modifie notamment comme suit celle du 3 mai 1841 : « Article 2 : L'utilité de l'Expropriation peut être déclarée, non seulement pour les superficies comprises dans le périmètre des ouvrages publics projetés, mais encore pour toutes celles qui seront reconnues nécessaires pour assurer à ces ouvrages leur pleine valeur immédiate ou d'avenir. — Article 2 *bis* : L'utilité de l'expropriation³ peut aussi être déclarée pour les immeubles qui, en raison de leur proximité d'un travail public projeté, en doivent tirer une plus-value dépassant 15 % ». Ce sont, avec des modifications de procédure, les deux points essentiels de la loi : création de l'expropriation par zone, expropriation pour plus-value.

1. Cf. observations de MM. Cornudet, J. Bon et F. Brunet à la Chambre le 31 octobre 1918, *loc. cit.*

2. Cf. Débats et références *Rev. des lois nouvelles*, 3^e partie, p. 9 et suivantes.

3. « S'agit-il de la construction d'un bassin de commerce, il ne suffit pas de lui assurer des quais et des emplacements nécessaires à l'outillage de déchargement; il lui faut à proximité magasins, entrepôts et terrains industriels indispensables à son existence » (rapp. Chanal, *loc. cit.*, p. 5).

Examinant peu après sa promulgation, les tendances générales de la loi¹, M. Louis Rolland les ramenait aux trois points suivants : extension de la notion d'utilité publique, limitation des sacrifices de l'expropriant et simplification de la procédure.

L'extension de la notion d'utilité publique est évidente. Avant 1918, on s'attachait strictement à ce que l'utilité eût trait au fonctionnement d'un service public, à son aménagement, ou à la constitution du domaine public². D'autre part, l'expropriation ne pouvait atteindre que les terrains rigoureusement nécessaires à l'assiette de l'ouvrage projeté³.

La loi étend grandement, avec la faculté d'exproprier par zones, les possibilités d'expropriation. Cette extension n'est pas en opposition avec les principes de notre droit public; il est certain que les auteurs des lois de 1833 et de 1841 entendaient l'expropriation plus largement que ne l'a interprétée la jurisprudence⁴. Au surplus, la conception de la zone était déjà dans nos lois de manière positive : le décret-loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris, modifié par la loi du 12 avril 1912, autorisait l'expropriation en dehors de l'assiette de l'ouvrage public sur les parties restantes, ne permettant pas de constructions conformes aux conditions d'hygiène et d'esthétique poursuivies par l'opération de voirie. Une loi plus récente, celle du 17 juin 1915 concernant l'expropriation pour cause d'insalubrité avait fait du droit d'exproprier par zone une nouvelle et importante application; elle

1. *Revue du Droit public*, t. XXXVI, 1919, p. 91.

2. Hauriou, *Traité de Droit Administr.*, 9^e édit., p. 809; Moreau, *Droit adm.*, p. 800; Jèze, *Éléments de Droit administr.*, p. 216; Béquet, Répertoire, v^o expropriation, n^o 88.

3. Conseil d'Etat : 27 avril 1917, Commune de Venaix contre Badin (D. P., 1918-3-7); 11 février 1910 (S. 1912-3-100); 6 avril 1910 (S. 1913-3-33) et références données par M. Jeanneney dans son rapport précité, p. 8, note 1, et p. 9, note 1. *J. of.*, Déb. parl. 1918, p. 2856, déclarations du Commissaire du Gouvernement à la Chambre le 31 octobre 1918.

4. *Moniteur* du 5 mai 1833, p. 1248 : déclaration du Commissaire du Roi à la Chambre des Pairs; le Chevalier de Lalleau, *loc. cit.*

autorisait les communes à « requérir en vue de l'assainissement, l'expropriation des *groupes d'immeubles ou quartiers* reconnus insalubres ». Nous savons que depuis longtemps les législations étrangères avaient fait une large place à l'expropriation par zone. La particularité de la conception française de la zone par rapport à la plupart de celles des législations étrangères, est que la loi de 1918 ne limite pas ses dimensions. En France, on a pensé que le danger d'une pareille disposition était que l'on fût tenté d'aller dans tous les cas jusqu'à la limite maxima de la zone, même lorsque cela ne serait pas entièrement justifié¹; on a préféré s'en remettre au Parlement ou au Conseil d'Etat, suivant les cas, du soin de délimiter pour chaque espèce la zone convenable; il est certain que la zone de la plus-value pourra être plus largement déterminée que celle destinée à permettre le plein développement de l'ouvrage, la dépossession n'étant dans le premier cas, nous le verrons, que subsidiaire et l'équité commandant que la récupération soit faite largement.

Si la loi de 1918 n'est pas en opposition avec notre droit public, elle innove cependant profondément par la portée qu'elle donne à l'expropriation; cette extension se manifeste encore par la substitution, notamment dans l'article 2 de la loi du 3 mai 1841, du mot « opération » à celui de « travaux », celui-là à dessein beaucoup plus général que celui-ci.

Nous avons dit que la loi de 1918 se caractérise encore par une **limitation des sacrifices de l'expropriant**. Cette limitation traduit le désir du législateur de permettre la récupération des plus-values, pour que les deniers publics ne soient plus obligés de subvenir, en sus du coût des travaux proprement dits, aux frais d'enrichissements injustes. Equitable en tous temps, la récupération devient plus indispensable à une époque où l'on exproprie davantage et plus largement.

1. Déclarations du Commissaire du Gouvernement à la Chambre le 31 octobre 1918, *J. of.*, Doc. parl., 1918, p. 2856.

Les modifications de procédure apportées par la loi de 1918 à celle de 1841 sont dominées par l'idée d'augmenter la rapidité des formalités, tout en ne diminuant pas les garanties nécessaires aux expropriés; la loi de 1918 cherche même à les accroître, en partant de ce principe élémentaire et d'ailleurs inexact de la loi de 1841, que, plus haute est l'autorité qui décide de l'utilité de l'opération, plus grande est son impartialité, et par conséquent, mieux elle garantit l'intérêt des particuliers. L'intervention du Parlement par le vote trop souvent hâtif d'une loi ne fait en réalité qu'entériner l'œuvre de bureaux inaccessibles aux réclamations, peu fréquentes du reste, parce que la déclaration d'utilité publique, intervenant bien avant les travaux, le public ne prête guère attention à l'enquête qui la précède. Le contrôle du Conseil d'Etat, plus minutieux forcément, est plus efficace; cependant on sait que l'avis de la Haute Assemblée, du moins en théorie, peut n'être pas suivi par le Ministre, et alors l'opinion du Conseil d'Etat ne prévaudra qu'au cas de recours peu probable, aucune publicité n'étant donnée à l'avis consultatif. Notons que quelques modifications heureuses concernent les formes des notifications aux intéressés (article 15), la production des titres de propriété (article 53), des modifications à la composition et au choix des jurys (articles 29 et suivants), la représentation des intéressés, et la rémunération de leurs mandataires (articles 34 et 41). Cependant, ainsi modifiée, la procédure de la loi de 1841 reste encore trop compliquée, longue et onéreuse.

Le législateur de 1918 aurait pu se borner à modifier les procédés de récupération en vigueur, qui, débarrassés des complications excessives que nous avons signalées dans leur procédure, ainsi que des imprécisions qui en rendent l'application pratiquement impossible, pouvaient constituer un régime satisfaisant. En somme, il suffisait d'obliger par

exemple, en usant du moyen que nous avons indiqué, les jurys à tenir compte de la prescription de l'article 51 de la loi du 3 mai 1841 ; puis de remanier la procédure de la loi de 1807 pour la rapprocher de celle en usage pour le contentieux des travaux publics ; enfin, de modifier l'article 30 de cette loi, en indiquant le caractère précis que doit avoir la plus-value stipulée notable par la loi. C'était peu de chose et c'était efficace.

Le législateur, suivant en cela le projet de loi de 1911, a préféré organiser l'expropriation pour cause de plus-value future. La nécessité ne s'en faisait peut-être pas sentir. Le Parlement a été séduit par la portée intéressante de l'expropriation par zone et il a voulu faire entrer dans ce cadre la récupération des plus-values. Que vaut le procédé ? Quelle en est la portée ? C'est ce que nous allons examiner.

La loi veut résoudre la difficulté de la récupération en l'effectuant sans même que le travail soit exécuté encore, ni la plus-value acquise. La récupération en est poursuivie dès l'instant que, par voie d'expropriation, l'Administration se procure les terrains nécessaires à l'assiette des travaux « sur les immeubles qui, en raison de leur proximité d'un ouvrage public *projeté*, en *doivent* tirer une plus-value dépassant 15 % ».

Les modes de récupération que nous avons eu l'occasion d'examiner jusqu'ici ne visaient que les *plus-values acquises*, ou tout au moins, pour le cas de l'article 51 de la loi du 3 mai 1841 et pour la loi de 1919, devant résulter *immédiatement* des travaux à exécuter, et dès leur exécution. La loi de 1918, elle, vise des avantages *à venir*. Disposition nouvelle dans notre droit public qui, dans la matière connexe des dommages de travaux publics, n'a jamais consenti à indemniser un dommage simplement *éventuel*. Toutefois, il ne semble pas, notons-le en passant, que le législateur répugnerait en principe, à permettre l'indemnisation du propriétaire d'un immeu-

ble qui doit *certainement* souffrir d'un travail en projet, voir à permettre le délaissement de l'immeuble¹.

La récupération s'effectue au moyen d'une indemnité amiable versée à l'Administration par le propriétaire avantagé, subsidiairement par l'expropriation de son immeuble.

Notre examen portera successivement sur la nature de la plus-value récupérable, sur son quantum, puis sur les procédés de récupération de la loi du 6 novembre 1918.

Nature de la plus-value susceptible d'ouvrir droit à récupération. En parlant des « immeubles auxquels l'exécution des travaux *doit* procurer une augmentation de valeur », la loi spécifie bien que, pour ouvrir droit à indemnité, la plus-value dont l'origine doit résider dans « la proximité d'un ouvrage public projeté » (article 2 bis), remplira la double condition, 1^o de trouver sa cause dans l'exécution de l'ouvrage public, c'est-à-dire d'être *directe*, 2^o d'être *certaine*². Ce sont les mêmes termes qu'employait déjà la loi de 1841 (article 51) : «... *doit* procurer » et leur sens est bien établi.

Remarquons que le Parlement a clairement indiqué sa volonté que la plus-value ne soit pas immédiate, comme devait l'être la plus-value récupérable par le moyen des lois de 1807 et 1841³. La loi de 1807 et celle de pluviôse an VIII permettent seulement de faire état des plus-values *acquises*, celles de 1841 et 1919, des plus-values *futures* , mais en exigeant que les avantages à récupérer ressortent *immédiatement* des travaux.

Le législateur de 1918 va plus loin : il ne voit pas pourquoi, puisque notre droit public admet la récupération des plus-values futures, on ne récupérerait pas celle dont l'échéance

1. Cf. déclaration de ce sens dans le rapport précité de M. Jeanneney, *loc. cit.*, p. 46.

2. Cf. en ce sens le Rapport de M. Jeanneney, *loc. cit.*, p. 47; rapport Chanal, *loc. cit.*, p. 9; déclarations de M. Chagneraud, Commissaire du Gouvernement à la Chambre, Séance du 31 octobre 1918, *J. of.*, Déb. parl., p. 2856, col. 2.

3. Cf. rapport de M. Jeanneney, *loc. cit.*, p. 47.

est lointaine, aussi bien que celle dont l'échéance est proche, pourvu qu'elle soit *certaine*. « Dans un cas comme dans l'autre, dit le rapport de M. Jeanneney¹, la plus-value est bien issue du travail de la collectivité; celle-ci mérite donc, dans un cas comme dans l'autre, d'être indemnisée. Une valeur à terme est d'ailleurs une valeur réelle; dans la mesure où elle peut être escomptée, elle constitue même une valeur actuelle ». Certes, mais la mesure où elle peut être escomptée est ce qu'il y a de délicat à apprécier, et c'est ce que la loi a peut-être eu le tort de ne pas préciser². Nous y reviendrons.

Quote-part de la plus-value récupérable. — Pour qu'il soit fait état d'une augmentation de valeur, la loi de 1807 exige qu'elle soit *notable*. De même l'article 51 de la loi de 1841. Nous avons constaté que l'interprétation de ces mots « notable augmentation de valeur » a été un écueil pour maints essais de récupération.

Le projet de loi déposé en 1911 et celui de 1915, contenaient également la même expression. C'était vouer par avance la loi nouvelle à l'impuissance, et pour une raison cependant reconnue. Le Sénat, sur la proposition de sa commission, renonça au mot notable, comme à tout autre qualificatif dont l'interprétation aurait pu être aussi fâcheuse. On décida donc d'insérer un chiffre dans la loi.

Le Sénat pensa qu'il fallait négliger des avantages de peu d'importance disproportionnés à la procédure dont la mise en œuvre était nécessaire. Allant plus loin, il admit que, dans la plus-value, il y avait une quote-part qu'il serait équitable d'exempter de récupération. Comme nous avons eu l'occasion de le dire plus haut à propos des projets de modification de la loi de 1807, il faut tenir compte, en effet, des

1. *Loc. cit.*, pp. 47 et 48.

2. Cf. déclarations du Commissaire du Gouvernement à la Chambre, *J. of.*, 1918, Déb. parl., p. 2856, col. 2.

frais de procédure non recouvrables, des ennuis inhérents à l'opération, et de ce que les particuliers enfin ne profitent qu'indirectement du travail public qu'ils n'ont du reste pas demandé et auquel ils ne pouvaient s'opposer par simple raison de convenance. De plus, il faut tenir compte des fluctuations des valeurs et de ce qu'il y a toujours d'un peu arbitraire dans ces sortes d'estimations. C'est pour cela déjà que la loi de 1807 exemptait de toute indemnité les plus-values qui n'étaient pas notables, puis laissait aux particuliers la moitié des autres.

Les projets de lois de 1911 et de 1915, tout en reproduisant la même et vague exemption à la base, estimaient que, par une stricte application de l'action *de in rem verso* du droit commun, la plus-value procurée était récupérable entièrement. Le Sénat, puis la Chambre adoptèrent une formule différente : tempérant pour les raisons que nous venons de dire le principe de stricte équité de la récupération totale, on admit qu'un certain pourcentage de la plus-value devait rester aux particuliers avantagés; mais on estima tout à fait exorbitant d'abandonner aux intérêts privés la moitié de la plus-value reconnue, et, par une détermination nécessairement empirique, il fut décidé qu'aucune plus-value ne serait à récupérer lorsqu'elle ne devrait pas atteindre 15 % de la valeur de l'immeuble. On posa donc en principe que la récupération ne pourrait jamais être poursuivie contre un immeuble où ce taux ne serait pas atteint, et que, d'autre part, une portion de la plus-value équivalant à 15 % de la valeur de l'immeuble serait toujours exemptée à la base de toute récupération. Cette disposition souleva des objections sérieuses et motiva de la part de M. Lefas, le dépôt d'un amendement tendant en premier lieu à fixer une exonération pour toutes les plus-values inférieures à trois mille francs, puis à modifier le taux de 15 % adopté par le Sénat. En effet, M. Lefas avait remarqué que l'exonération de 15 %, équitable selon lui pour les propriétés importantes, était excessivement faible pour

les propriétés de peu de valeur. Cette observation nous paraît juste, et devoir être complétée par celle-ci, qu'un taux de 15 % est excessif pour les propriétés de grande valeur, étant donné que les inconvénients d'ordre pratique qui justifient la bienveillance du législateur ne sont pas réellement proportionnels au prix de l'immeuble.

Quoi qu'il en soit, l'amendement de M. Lefas proposa de fixer l'exonération à 25 % sur la partie du prix des immeubles inférieure ou égale à 40.000 francs, 15 % au-dessus¹. Cet amendement fut retiré par son auteur à la séance de la Chambre du 31 octobre 1918 en raison de l'urgence qui ne permettait pas que l'amendement primitivement adopté cependant par le rapport supplémentaire de la Commission des Travaux Publics, sinon en ce qui concernait l'exonération des plus-values ne dépassant pas 3.000 francs, du moins en ce qui concernait le taux de la plus-value laissée aux particuliers², fût discuté et renvoyé au Sénat en cas d'adoption³. L'amendement ne fut retiré du reste que sur l'assurance qu'un nouveau projet de loi permettant de revoir le texte voté et d'examiner l'amendement serait déposé à bref délai.

Pour en terminer sur ce point, ajoutons que la loi ne fixe aucun maximum aux sommes qui peuvent être récupérées. En équité pourtant, celles-ci sont destinées seulement à couvrir les frais de l'ouvrage et elles ne devraient pas en dépasser le montant. En ce sens, dans l'ancien droit, nous avons vu que les propriétaires avantagés étaient taxés, non pas du montant total des avantages procurés, mais seulement de celui du coût du travail public et des indemnités de dommages. De même, la législation espagnole et celle du Canton de Neuchâtel notamment, disent que les

1. Voir le texte de cet amendement en annexe au rapport supplémentaire précité de M. Chanal à la Chambre des Députés (XI^e Législature, annexe 1089, 3^e Amendement).

2. Cf. rapport suppl. Chanal précité, p. 5 et 6.

3. *J. of., loc. cit.*, Déb. parl., p. 2857.

particuliers sont seulement tenus de « contribuer » aux frais de l'entreprise et limitent leur apport éventuel. Rien de tel dans notre loi, ce qui l'a fait soupçonner de statuer dans un but de fiscalité. Il a été proposé par le « Redressement français » (supplément au Bulletin du 15 mai 1928), dans son projet de loi mentionné d'autre part, que les ressources à provenir de plus-values récupérées soient affectées aux budgets des travaux publics des collectivités intéressées. Une telle innovation, évidemment conforme à une équité idéale, ne serait guère réalisable pratiquement, eu égard aux possibilités de la comptabilité municipale. Nos budgets communaux ne sont pas compartimentés, comme dans certains pays étrangers, et la réforme proposée par le « Redressement français » ne paraît pas pouvoir entrer dans le domaine des réalités. Au reste, les plus-values récupérées sont malheureusement encore peu importantes. En fait, l'équité pure ne veut-elle pas que la collectivité recouvre tout l'enrichissement procuré sans cause ? Elle seule a qualité pour bénéficier le cas échéant de l'ouvrage public, non les particuliers. N'est-ce pas tout ce qui importe ?

Mécanisme de la récupération : La loi de 1907 ne permettait aux collectivités que d'introduire une demande en indemnité, puis, s'il y était fait droit d'en poursuivre le recouvrement (espèces, ou rente constituée, ou délaissement de la propriété, — art. 31.). La loi de 1918, par contre (art. 2 bis, 3 bis *in fine*, 14 *in fine*, 23 et 39) fait de l'expropriation un mode de recouvrement de la plus-value, en soumettant seulement dans ce cas la déclaration d'utilité publique à la nécessité d'une loi ou d'un règlement d'administration publique, selon l'importance des travaux.

La procédure de la récupération est dominée par le désir de concilier les parties, qui est du reste traditionnel en la matière : l'expropriation était déjà considérée en 1841 com-

me un moyen subsidiaire, employé seulement en cas d'échec des tentatives de cessions amiables qui se manifestaient en dernier lieu par les offres que la loi prescrit à l'expropriant de faire.

Le Baron Haussmann indique dans ses Mémoires¹ que c'est pour se conformer à cet esprit de la loi de 1841 et pour favoriser les arrangements amiables, qu'il a créé à l'Hôtel de Ville de Paris la « Commission des Indemnités » composée de membres du Conseil Municipal, des chefs des grands services municipaux intéressés, de l'avoué de la Ville, etc. Le Baron Haussmann rend hommage aux services rendus par cette commission dans l'esprit de conciliation voulu par la loi; elle siège encore aujourd'hui chaque semaine et son rôle est des plus utiles.

Dans la récupération de la loi de 1918, nous trouvons le procédé de l'expropriation mis à la disposition de l'Administration pour recouvrer la plus-value procurée par ses travaux, mais le moyen n'est que subsidiaire. Le projet de loi de 1911 en avait fait le mode normal de récupération. Cependant, sur un amendement de M. de Ramel, la Commission de la Chambre des Députés², en 1912, avait modifié le projet comme suit : « L'intéressé aura la faculté de requérir l'expropriation de son immeuble sous bénéfice de son option définitive entre le paiement de la plus-value, ou l'acceptation de l'indemnité d'expropriation dans les formes indiquées aux articles 24, 27 et 50 de la même loi. En ce cas, le jury fixera d'une part l'indemnité de plus-value, d'autre part l'indemnité d'expropriation. L'intéressé aura huit jours francs, à dater de la décision du jury fixant l'indemnité alternative, pour exercer son option définitive qu'il devra notifier par huissier à l'Administration dans ce délai, faute de quoi, il sera réputé avoir accepté l'expropriation et l'indemnité fixée par le jury, sans préjudice du

1. *Loc. cit.*, t. II, p. 307.

2. Cf. rapport de M. Escudier, X^e Législature, annexe 2186.

droit de se pourvoir devant la Cour de Cassation contre la décision du jury, dans les conditions, formes et délais prévus par la loi ».

Le projet de loi de 1915 ne reprit pas cet amendement. L'exposé des motifs s'en explique¹ et indique que la Commission n'ayant adopté l'amendement que pour réduire au strict minimum les cas d'expropriation pour plus-value, ce but était atteint par la délimitation rigoureuse de la zone. On redoutait que l'option laissée au propriétaire ne conduise au maintien d'un certain nombre d'immeubles disséminés dans la zone envisagée, et ne constitue par la suite un obstacle à la réalisation du programme projeté. Sur les instances de son rapporteur, le Sénat crut devoir modifier le projet dans le sens de l'amendement Ramel. « Il ne vient à l'esprit de personne, disait M. Jeanneney dans son rapport², que lorsque, par exemple, une ville se croit en droit d'obtenir une participation à la plus-value qu'elle va procurer, la forme première et exclusive de sa réclamation doive être celle d'une demande d'expropriation : il ne se peut pas que, comme en matière d'expropriation ordinaire, les conversations et les accords amiables n'aient pas ici une place nécessaire. *Si résolu que nous soyons à aller s'il le faut jusqu'à la mesure de l'expropriation pour obtenir des propriétés particulières qu'elles restituent ce qui ne leur appartient pas, nous ne concevons pas qu'au préalable on ne recoure pas à tous les moyens recommandables d'entente* ».

Une procédure de conciliation devait être soigneusement organisée; il était indispensable de ne parvenir à l'expropriation qu'après avoir épuisé toutes les tentatives pour la fixation amiable d'une indemnité de plus-value à verser par le propriétaire avantagé à l'Administration, plutôt que de recourir au moyen ultime de l'expropriation. C'est là, en

1. *J. of.*, 1915, Doc. parl., annexe 149, p. 65, col. 2.

2. *Loc. cit.*, p. 52.

effet, un procédé rude, qui comporte de sérieux inconvénients : il aboutit à contraindre un propriétaire qui peut avoir des raisons respectables de conserver son bien, à le céder à l'Administration qui n'en a nul besoin, et dont le premier soin pourra être de le revendre. L'opération n'ira pas non plus sans risques pour l'Administration; elle immobilisera pendant un certain temps le capital d'acquisition, elle pourra mettre un trouble dans les résultats financiers de l'opération. Le Sénat institua donc la procédure de conciliation nécessaire.

En premier lieu, il imposa dans le cas de récupération des plus-values que l'enquête administrative prescrite avant toute déclaration d'utilité publique, comporterait, outre l'établissement de l'avant-projet et du mémoire descriptif, ainsi que les observations des intéressés à la commission, une expertise pour chaque immeuble atteint¹. Cette expertise devant estimer la plus-value invoquée est analogue à celle que prescrit la loi du 17 juin 1915 sur l'expropriation pour insalubrité. Son but est certes d'éclairer l'Administration sur la détermination de la zone et le quantum de la plus-value, mais aussi, et peut-être surtout, d'instruire efficacement les parties; et le cas échéant par la suite, de servir aussi pour le jury d'élément d'appréciation. C'est donc une formalité d'importance capitale. Tout le fonctionnement de la loi repose sur elle.

Les formes de l'expertise soumise au contrôle d'un magistrat, et notamment la désignation d'un expert unique par les parties, ou en cas de désaccord d'un ou de trois experts, devant le Président du Tribunal Civil, ont été déterminées par un règlement d'Administration publique du 14 mai 1921².

En second lieu, le Sénat édicta que, de même que l'ar-

1. Loi du 3 mai 1841, (mod. 1918) art. 3 *bis in fine*.

2. D. P., 1921-4-109.

ticle 23 de la loi de 1841 exigeait la notification d'offres par l'Administration expropriante, de même l'Administration devrait notifier sa demande d'indemnité de plus-value en la chiffrant, ce qui pourrait servir de base à un rapprochement¹. Enfin, le Sénat a prévu devant le jury une dernière facilité pour que le paiement d'une indemnité de plus-value prévaille sur l'éviction du propriétaire : On suppose, pourrait-on dire, que le jury est arbitre entre les parties et pour les rapprocher encore si possible, il va fixer lui-même, outre l'indemnité d'expropriation qu'il établit comme juge, le montant, équitable à son avis, de l'indemnité de plus-value. Ce n'est pas la fonction normale d'un jury d'expropriation, mais le législateur a voulu cependant qu'il fût arbitre sur ce point, espérant que son autorité et la menace effective de l'expropriation moyennant une indemnité déjà fixée, déterminerait irrésistiblement les parties à s'entendre. A cet effet la décision du jury concernant l'indemnité d'expropriation se trouve en quelque sorte suspendue pendant un certain délai d'option; elle n'a en conséquence qu'un effet subsidiaire. L'amendement Ramel fut donc adopté, au moins dans son esprit. Seulement on estima qu'il y aurait excès à attribuer, d'office et dans tous les cas, à l'exproprié éventuel l'option entre les deux partis ouverts par la décision du jury : c'eût été faire supporter par l'expropriant seul l'aléa de cette décision. En outre la situation faite aux particuliers eût été si avantageuse qu'il y aurait eu peu d'espoir d'aboutir auparavant à une solution amiable. Aussi fut-il décidé d'accorder l'option à l'une ou l'autre des parties suivant les cas² : Lorsque le montant de l'indemnité de plus-value réglée par le jury ne dépasse pas celui de l'indemnité réclamée par l'expropriant et notifiée par lui comme il a été dit, l'option appar-

1. Article 23.

2. Article 39 de la loi.

tient à l'Administration expropriante¹. En cas contraire, l'option appartient à l'autre partie qui semble ne pouvoir l'exercer dans la pratique qu'en considération du chiffre de l'indemnité d'éviction qui lui serait beaucoup plus profitable, s'il était élevé, que le surplus de la plus-value dépassant l'indemnité qu'il aurait à payer pour la conserver.

En sorte que l'Administration se trouve par là même encouragée à tenir sa demande dans les plus justes limites : elle augmente d'autant l'espoir de n'être pas contrainte, si elle tient à la récupération, à une expropriation pleine d'inconvénients pour elle et dont le moindre est de différer le recouvrement de la plus-value devenu dès lors aléatoire, tout en immobilisant des capitaux importants.

Ceci adopté, une difficulté sérieuse d'ordre juridique se présentait : on sait que tout jugement d'expropriation opère translation immédiate de propriété de l'exproprié à l'expropriant. Or un accord ultérieur entre les parties sur une indemnité de plus-value rend le jugement d'expropriation sans objet ; en sorte que, dans cette hypothèse et en bonne logique juridique, une rétrocession serait nécessaire pour que l'exproprié recouvre ses droits ; d'où frais et formalités qu'il convenait d'épargner. On y pourvut en disposant qu'au cas où l'expropriation est demandée pour raison de plus-value, le jugement ne la prononce jamais que sous la *condition suspensive* qu'un accord n'interviendrait pas ultérieurement sur le montant de l'indemnité de plus-value à payer². Ce caractère suspensif encore renforcé

1. Il nous a été signalé qu'à Lyon lors de la mise en œuvre de cette procédure à l'occasion du prolongement de la rue d'Anvers en 1924, des propriétaires s'étaient réservé le bénéfice de l'option en faisant des offres d'indemnités de plus-values supérieures aux demandes de l'Administration, offres que le jury a du reste entérinées. Observons que la valeur juridique de ce procédé paraît contestable. En tout cas, la décision de ce jury nous paraît être contraire aux dispositions formelles de l'article 39 *in fine* de la loi du 3 mai 1841 modifiée qui ne lui permettaient pas d'allouer plus que le montant de la demande de plus-value faite par l'Administration,

2. Article 14 *in fine*,

par la présomption légale d'arrangement amiable de l'article 39 qui veut qu'en somme le jugement ne produise d'effet que si la demande expresse en est faite dans un court délai. L'expédient était peu juridique; nous verrons que lors du vote de la loi de 1921, on remédia à cette situation fautive.

En ce qui concerne les dépens, ils sont répartis suivant la règle de la loi de 1841 entre les parties, c'est-à-dire proportionnellement à la différence existant entre les offres, les demandes et les allocations du jury.

Si la solution est l'expropriation, une fois passé le délai d'option, la procédure habituelle suit son cours.

Si, au contraire, les parties adoptent la solution de l'indemnité de plus-value, la créance de l'Administration se recouvre par les voies habituelles (arrêté de recouvrement, etc...) et non par la procédure particulière de la loi de 1807.

La question s'est posée de savoir si la procédure d'expropriation pour plus-value pourrait ou non être introduite distinctement de celle destinée à l'expropriation des terrains nécessaires à l'assiette même de l'ouvrage public et à sa mise en valeur, ou si une procédure unique suffirait pour les deux.

Le Ministre des Travaux publics s'est expliqué à cet égard en invoquant des raisons de fait et de droits déterminantes dans le sens de deux procédures distinctes¹ : « Au moment, disait-il, où se poursuivent la déclaration d'utilité publique de l'ouvrage à exécuter et l'expropriation des emprises nécessaires à son exécution, il serait le plus souvent impossible d'affirmer que les immeubles avoisinants en retirent une plus-value, et surtout d'en évaluer l'importance, car tout cela peut dépendre des détails d'exécution du projet qui ne sont pas encore définitivement arrêtés ». Au sur-

1. Cf. rapport Chanal au Sénat le 27 novembre 1920 sur l'expropriation conditionnelle. *J. of.*, 1920, Doc. parl., p. 837, annexe 318.

plus, rien dans la loi ne s'oppose à cette interprétation.

Il peut donc y avoir intérêt pour l'Administration à différer la procédure de recouvrement des plus-values et il peut être juste de le lui permettre. Mais alors, où s'arrêtera le droit pour l'Administration de retarder la mise en œuvre de la procédure de la loi de 1918 ? Il aurait fallu le dire et impartir un délai. Les raisons d'intérêt général, de sécurité des transactions qu'a très justement fait valoir, tout en en tirant peut-être des conséquences excessives, le Conseil d'Etat lors de la tentative de récupération des plus-values de la rue Réaumur à Paris, inspireront certainement soit à cette Haute Assemblée, soit au Parlement selon les cas, la prudence nécessaire pour refuser les déclarations d'utilité publique qui seraient sollicitées tardivement eu égard aux circonstances. Néanmoins il est fâcheux que, dans cette matière, où l'expérience a révélé les dangers de l'imprécision, on n'ait pas cru devoir fixer de délai sur ce point.

Voyons maintenant quel sera le sort des immeubles expropriés au cours de cette procédure de récupération des plus-values. Devenue propriétaire de ces immeubles, quel usage l'Administration en fera-t-elle ?

Il est certain que la loi les destine à la récupération effective des plus-values, et non à accroître le patrimoine immobilier des collectivités, ce qui serait peut-être souhaitable cependant. A cet effet, l'article 3 bis, paragraphe 2 de la loi, prévoit que l'autorité compétente pour déclarer l'utilité de la récupération, aura également mission de fixer le mode d'utilisation des parcelles non incorporées au travail public, et de dire les conditions de leur revente. Cette mesure est une garantie de sincère exécution du vœu de la loi. Le Parlement (ou le Conseil d'Etat) fixera donc lui-même selon les circonstances de fait les clauses et conditions du cahier de charges de la revente, en harmonie avec

les grandes lignes de l'ouvrage public. A notre sens, il y aurait intérêt dans l'avenir à ce que les décrets spécifient qu'il sera procédé à la revente par voie d'adjudication publique devant le Tribunal civil, et ceci, tant pour la sincérité que pour la régularité absolue de l'opération; il importe que toutes garanties, qui n'existent pas au même degré dans les autres adjudications (notamment en raison de l'absence de possibilité de surenchérir dans les ventes autres que celles qui ont lieu devant le Tribunal civil) soient assurées quant à la fixation du prix. Cependant, dans certains cas exceptionnels, des ventes amiables pourraient être permises, pensons-nous, par exemple lorsque les conditions de la remise en vente ne rendent l'acquisition possible qu'à un très petit nombre d'individus, en raison de la situation des terrains, de leur prix, ou des servitudes qui les grèvent. L'autorité qui aura déclaré l'utilité de l'opération semble devoir être compétente pour fixer en ce cas le prix de la revente, ou tout au moins le chiffre de la mise à prix. Cependant, les déclarations du Commissaire du Gouvernement à la Chambre paraissent limiter, dans la généralité des cas, le rôle de cette autorité à la fixation des clauses et conditions du cahier de charges¹. Il en sera bien ainsi, car il serait téméraire de prétendre fixer le prix de revente avant même de connaître le prix d'acquisition. Au surplus, dans l'esprit de la loi, la revente ne doit se faire qu'une fois acquise la plus-value, et il serait prématuré de fixer son prix, sans avoir d'autres données que celle, forcément aléatoire, de l'expertise préalable.

Il convient de remarquer que l'article 3 bis de la loi ne fait pas une obligation à l'Administration de revendre les immeubles expropriés pour cause de plus-value.

1. Les décrets pris jusqu'ici se sont bornés à stipuler, à cet égard, que la revente aurait lieu « par voie d'adjudication publique, conformément aux règles existantes en matière de vente de terrains communaux ».

Il ne faudrait pas, en principe, qu'elle les conserve dans son patrimoine et pour son usage; l'immeuble est destiné par la loi à permettre à l'Administration de se rembourser des avantages qu'elle lui a procurés par ses travaux. Il faut que cette récupération soit réalisée; elle ne le serait pas si l'immeuble était simplement affecté à un service. Mais nous pensons toutefois que le but de la loi serait atteint s'il était mis en location soit à court, soit à long terme, au cas où il serait expédient de différer la vente, et bien entendu avec les mêmes conditions qui auraient été imposées à un acquéreur en conformité avec les lignes générales de l'ouvrage public.

Ceci résulte du reste formellement des travaux préparatoires¹ et des déclarations faites à la Chambre des Députés le 31 octobre 1918 par le Commissaire du Gouvernement en réponse à une intéressante intervention de M. Cornudet : Le bail emphytéotique, très fréquemment usité, nous l'avons vu, à l'étranger, a été prévu comme une destination conforme à l'esprit de la loi; cependant il est certains cas où le bail ne serait pas à conseiller, notamment, pour les terrains industriels, comme susceptible d'éloigner les amateurs, parce qu'il en est, les industriels notamment qui préfèrent être propriétaires que locataires, même à très longue durée. Le bail ne nous paraît une solution réellement intéressante que si, au moment de l'expropriation, l'immeuble est déjà occupé par des locataires ayant un intérêt réel à demeurer dans les lieux pour profiter des avantages de l'ouvrage public (nous verrons qu'on ne recouvre pas actuellement de plus-values contre eux) et susceptibles à cet effet de payer une augmentation de loyer équitable. Mais l'hypothèse se réaliserait sans doute rarement et, au surplus, c'est là une question d'espèce.

1. *J. of.*, 1918, Déb. parl. p. 2856, col. 2.

Si les immeubles expropriés ne reçoivent pas de l'Administration, par suite des circonstances, une destination conforme au vœu de la loi, les dispositions de l'article 60 de la loi de 1841 jouent, non seulement en vertu du droit commun de l'expropriation, mais en conformité des dispositions de la loi de 1918¹ qui ont formellement prévu que si les terrains ne sont pas utilisés suivant les prescriptions de la loi ou du décret déclaratif d'utilité publique, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit peuvent en demander la remise. De même que pour toute expropriation, le prix de rétrocession fixé par le jury à défaut d'accord amiable, ne peut pas dépasser le taux de l'indemnité versée lors de l'éviction. C'est dire que si l'Administration se met dans le cas de rendre les dispositions de l'article 60 applicables, elle s'interdit par là-même toute récupération de la plus-value. On voit donc l'intérêt capital qui incite, particulièrement en cette matière, à une rigoureuse application de la loi.

On s'est demandé si les termes de l'article 60 ne pourraient pas autoriser l'Administration à utiliser, pour la mise en valeur de l'ouvrage et son plein rendement, les immeubles expropriés pour cause de plus-value. Nous ne le pensons pas pour notre part². En effet, le texte de l'article 60 est catégorique et ne permet aucune interprétation en ce sens : « Si les immeubles acquis, dit cet article, en vertu des articles 2 et 2 bis, ne sont pas utilisés conformément à la loi ou au décret déclaratifs d'utilité publique.. » Or l'acte déclaratif n'aura pu légalement prévoir qu'une utilisation conforme aux grandes lignes de l'ouvrage, sans doute, mais surtout susceptible de permettre la récupération visée, ce qui diffère nécessairement d'une utilisation pour mise en valeur de l'ouvrage public. Nous avons dit aussi

1. Cf. article 60 de la loi du 3 mai 1841 modifiée en 1918.

2. Cf. thèse Dirat, *loc. cit.*

que la détermination de la zone dans son étendue ne serait pas la même selon qu'il s'agirait de récupérer les plus-values ou d'exproprier pour procurer à l'ouvrage son plein développement d'avenir.

Le fait que l'immeuble n'aura pas reçu l'utilisation prévue se déduira, soit de ce que le délai fixé par l'acte déclaratif se trouvera expiré sans que l'utilisation ait été faite, soit encore de ce que l'Administration, en utilisant définitivement l'immeuble d'une autre manière, aura rendu l'usage fixé impossible. Bien entendu, c'est, suivant le droit commun, au demandeur en rétrocession à faire sa preuve.

La loi de 1918 est une loi de portée très générale. Le nouveau texte a été incorporé à la loi du 3 mai 1841 qu'il modifie, en sorte que ses dispositions se trouvent constituer le droit commun de la manière et affectent l'ensemble de la législation; notamment la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux¹, le décret-loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris, modifié par la loi du 13 juillet 1911 et par celle du 10 avril 1912; la loi du 15 février 1902 sur la santé publique, modifiée par celle du 17 juin 1915 sur l'expropriation pour insalubrité; la loi du 21 avril 1906 sur les sites et monuments naturels de caractère artistique; la loi du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique; la loi du 14 mars 1919 modifiée par celle du 19 juillet 1924 sur l'embellissement et les plans d'extension des communes en voie d'accroissement.

Il n'y a pas lieu d'étudier séparément chacune de ces lois; disons seulement que la loi de 1918 est applicable dans tous les cas où une loi spéciale ne déroge pas aux dispositions contenues dans la loi générale de 1841¹. Par exemple dans la matière de l'extension des villes réglée par la loi du 14 mars

1. Cf. Chambre, rapport Chanal précité, p. 13.

1919 qui est muette sur la question qui nous occupe. De même dans le domaine spécial de la loi du 19 avril 1919 qui porte approbation des conventions passées en 1912 entre l'Etat et la Ville de Paris au sujet de la cession de l'enceinte fortifiée, ce qui demande quelques explications.

Cette loi de 1919, complétée elle-même notamment par une convention annexe du 26 décembre 1919, a autorisé le déclassement de l'enceinte fortifiée de Paris et la cession par l'Etat à la Ville de la totalité des terrains, constructions et matériaux de ladite enceinte. Elle a prescrit l'acquisition par la Ville, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation, de la totalité des terrains de la zone militaire, exception faite seulement de ses parties revendiquées par l'Etat, les chemins de fer ou les services publics. La loi stipule que la Ville devra affecter les terrains ainsi acquis, à des espaces libres de constructions, à des parcs, à des terrains de sport, etc... tandis que le sol de l'ancienne enceinte proprement dite, une fois nivelé, pourrait être aliéné, sous la seule obligation que 25 % de la superficie totale en soit affecté à la construction d'immeubles d'habitations à bon marché ou à loyers modérés.

Une telle transformation de la périphérie parisienne ne peut se produire sans procurer d'importantes plus-values aux propriétés non atteintes par l'opération, mais qui en sont suffisamment proches pour bénéficier de ces espaces libres, de ces parcs, de la transformation, pour tout dire, de terrains vagues et mal bâtis, en quartiers parfaitement aménagés. Aussi la convention du 16 décembre 1912, dans son article 15 approuvé par l'article 9 de la loi du 19 avril 1919, disposait-elle : « Des indemnités de plus-values *seront* réclamées aux propriétaires des fonds situés à moins de 250 m. de la zone aménagée ou de l'enceinte fortifiée », avec renvoi pour la procédure à suivre aux dispositions de la loi du 6 novembre 1918.

On remarquera combien la procédure de récupération,

d'après ce texte de 1919, diffère cependant de celle du droit commun de la loi de 1918. En premier lieu, il n'y a pas de procédure préliminaire de déclaration d'utilité publique. L'utilité de la récupération de la plus-value est déclarée une fois pour toutes par la loi de 1919 elle-même, sans enquête préalable; ceci, semble-t-il, parce que la Haute Assemblée qui aurait eu, dans les termes du droit commun, à se prononcer sur la plus-value, n'aurait pas pu lui reconnaître le caractère de spécialité requis. Il n'est pas douteux, en effet, qu'il s'agit d'une plus-value devant bénéficier à l'ensemble des quartiers de la périphérie, ce qui, d'après la jurisprudence constante que nous avons analysée, n'est pas susceptible de donner lieu à une procédure de récupération. Donc la loi a pris soin de déclarer par avance l'utilité de la récupération, de fixer elle-même la zone de la plus-value, et de faire à la Ville une obligation de récupérer celle-ci.

Dix ans ont passé depuis 1919, et la loi a reçu une large application.

Cependant les plus-values n'ont pas été récupérées. En effet, il ne paraît pas possible d'évaluer, avec la certitude requise, les plus-values à venir, et d'autant moins qu'en l'espèce il s'agit de travaux qui ne seront terminés, d'après les récentes conventions additionnelles intervenues, que dans trente-huit ans, par conséquent de plus-values à très longue échéance. La prescription de la loi ne pouvait pas être observée.

En conséquence, la convention additionnelle du 30 juin 1928 (et 10 juillet 1929) a stipulé dans son article 24 : « Dans les cas où la Ville de Paris *estimerait qu'il y a lieu pour elle de réclamer des indemnités de plus-value* à des propriétaires de terrains ou d'immeubles bénéficiant de l'opération d'utilité publique ci-dessus définie, il sera fait application de l'article 2 bis de la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918 ».

Une commission interministérielle fut instituée par décret du 7 mars 1928 sous la présidence de M. le Conseiller d'Etat Helbronner pour préparer un projet de révision de la loi du 19 avril 1919¹ en tenant compte notamment de la situation des propriétaires d'immeubles construits sur l'ancienne zone militaire en contravention avec les servitudes *non aedificandi* et qui n'avaient droit, aux termes de la loi de 1919, à aucune indemnité. La Commission a élaboré un projet de loi entérinant cette modification de la convention du 30 juin 1928 (et 10 juillet 1929) au régime de la récupération des plus-values, et déposé sur le bureau de la Chambre des Députés le 4 juillet 1928.

On va donc très vraisemblablement supprimer l'obligation de la récupération pour la transformer en simple faculté. On supprimera également la délimitation légale de la zone de 250 mètres, ce qui paraît regrettable, et, par la raison même que nous avons exposée plus haut pour la justifier, de nature à entraver toute récupération.

Aussi bien, ce résultat semble-t-il avoir été le but de quelques membres de la Commission d'Administration générale de la Chambre des Députés saisie du projet de loi, qui avaient proposé de supprimer toute possibilité de récupération des plus-values à l'occasion de cette opération.

M. Cautru, rapporteur du projet devant la Chambre, au nom de la Commission, l'indique dans son rapport déposé le 21 juin 1929². Pour combattre cette tendance, il donne en annexe le texte d'une lettre de M. le Préfet de la Seine en date du 25 mai 1929, émanant du Bureau des Fortifications de la Direction du Plan de Paris, qui, entre autres observations particulièrement intéressantes sur le projet de loi, contient celle-ci : « ... Comme il est dans le droit actuel et avec les

1. Cf. article de M. Joseph Denais dans *Le Capital*, édition économique, du 4 octobre 1929 sur le problème de la zone militaire de Paris.

2. XI^e Législature, Doc. parl. Chambre, annexe 1835.

exigences de la jurisprudence, à peu près impossible de « saisir » un cas de plus-value, les représentants de la Ville de Paris ont proposé eux-mêmes, dans la révision de la convention de 1912, de transformer cette obligation en faculté. Même si l'Administration était persuadée — ce qui n'est pas — qu'elle ne pourrait jamais exercer cette faculté (de récupérer les plus-values), elles devrait demander le maintien de la clause visée : on a considéré en 1928 l'insertion dans la loi de 1841 d'une disposition sur la récupération des plus-values, comme un des plus grands progrès réalisés dans la législation de l'expropriation et des travaux publics. Ce n'est pas dans un texte qui vise un des plus grands travaux publics qu'ait entrepris la Ville de Paris, qu'il faudrait renoncer à l'application de ce principe. »

Le projet de loi a été voté par la Chambre le 29 janvier 1930¹ sans qu'il ait été question de la récupération des plus-values au cours des débats.

Ainsi vont sans doute être supprimées les dispositions exceptionnelles, cependant fort intéressantes, de la loi de 1919 et l'aménagement de l'ancienne zone fortifiée de Paris ne pourra donner lieu qu'à la récupération toujours problématique du droit commun.

Il ne faut pas se dissimuler que l'application de la loi du 6 novembre 1918 comporte d'une manière générale de sérieuses difficultés. C'est ainsi que, dans les grandes villes, la plus-value que doit procurer un travail public est souvent acquise dès le moment où la procédure préparatoire est commencée, voire envisagée seulement. Il est notoire qu'à Paris, par exemple, l'expropriation offre souvent aux propriétés des avantages sur lesquels la spéculation fait son œuvre fort à l'avance. De même des propriétaires prévoyant une expropriation, se hâtent d'améliorer leur immeuble pour en augmenter la

1. *J. of.*, 30 janvier 1930. Déb. parl., p. 237.

valeur, sans que toujours, faute de preuve, les dispositions de l'article 52 de la loi de 1841, qui prescrivent de n'en pas tenir compte dans le calcul de l'indemnité d'expropriation, puissent jouer efficacement. Lorsque les villes exproprient, les terrains atteints ayant généralement par avance leur valeur augmentée comme si les travaux étaient déjà exécutés, la loi de 1918 ne peut pas s'appliquer; la récupération ne relève donc le plus souvent que de la loi de 1807.

D'autres fois, au contraire, la plus-value est lente à se manifester, par exemple dans le cas d'opérations de voirie très localisées; il est bien connu que, dans les grandes villes comme Paris, la population, surtout dans les classes ouvrières et nécessiteuses, est attachée à son quartier, même à sa rue. C'est pour elle question de sentiment; c'est parfois surtout nécessité de demeurer dans le voisinage du lieu de son travail. Examinant ce fait, M. Jeanneney, au Sénat, en donnait pour exemple à Paris les rues adjacentes ou voisines de certaines grandes voies centrales. Ainsi le percement du boulevard Sébastopol a laissé subsister des deux côtés de cette voie des rues entières, souvent insalubres, dans leur état ancien; l'ouverture de la rue Réaumur n'a pas altéré la physionomie des rues voisines; encore moins les opérations réalisées dans les quartiers excéntriques, par exemple le percement de l'avenue Emile-Zola, n'ont eu pour effet de les modifier. La transformation radicale de toute une région de Paris, comme celle du huitième ou du seizième arrondissement, ne s'est opérée que d'une façon lente et sous l'influence de causes multiples. « Ce sont là, ajoutait M. Jeanneney, dans l'application de la loi, des causes certaines de resserrement. Son champ d'action reste cependant vaste : les cas seront fréquents où le percement d'une large voie donnera aux propriétés riveraines une plus-value incontestée et presque instantanée. C'est ce qui arrive presque toujours pour les terrains nus ou couverts de constructions peu importantes. Cette situation se présentera particu-

lièrement dans les faubourgs des grandes villes, dans les moyennes agglomérations, près des ports ou gares, et partout où la naissance de grands établissements est susceptible de faire sortir du sol des cités nouvelles. Le champ de ruines ouvert par l'invasion dans dix de nos départements, la pratique générale des plans d'extension, donnent aux dispositions du projet concernant l'expropriation pour plus-value un intérêt dont témoigne l'insistance avec laquelle elles sont réclamées par les municipalités et par les grandes administrations publiques¹. »

Il est à penser que les dispositions de la loi de 1918 n'ont pas pleinement répondu à l'attente de ces Administrations. Nous constatons en effet qu'elles ont reçu peu d'applications pratiques.

Des recherches que nous avons effectuées, il résulte que cinq décrets seulement ont été pris jusqu'à ce jour pour l'application de ce mode de récupération des plus-values. Ce sont les décrets des 24 mai 1923 (plus-value de 25 %) et 27 mai 1926 pour la Ville de Lyon; celui du 6 avril 1927 pour la Ville d'Orléans (plus-value de 50 %); celui du 10 février 1929 pour la Ville d'Amiens; enfin celui du 15 octobre 1929 pour la ville de Vincennes (plus-value de 106 %). Ces récupérations ont toutes eu trait à des opérations très limitées et particulièrement favorables. Aucun incident digne de remarque ne nous a été signalé au cours de ces procédures. A titre d'exemple, relatons la première d'entre elles effectuée par la ville de Lyon : il s'agissait de l'ouverture d'une voie nouvelle en prolongement de la rue d'Anvers entre les rues Renan et Chevreul. L'expertise préalable à la déclaration d'utilité publique avait été faite par trois experts, deux désignés par chaque partie respectivement, et un tiers expert nommé par ordonnance rendue sur simple requête par le Président du Tribunal civil,

1. M. Jeanneney, *loc. cit.*, p. 58.

ordonnance qui avait en même temps désigné un juge-commissaire chargé de diriger l'expertise. Les experts ont été unanimes à conclure à une plus-value de 25 % résultant d'une meilleure utilisation du terrain après l'ouverture de la nouvelle voie : ils ont estimé notamment que la création d'une seconde façade permettrait d'édifier une maison plus confortable comprenant un magasin d'angle. En suite de cette expertise, le décret déclaratif d'utilité publique en date du 24 mai 1923, a compris dans la zone de récupération le délaissé de terrain et, après un jugement d'expropriation du 29 novembre 1923, le propriétaire a été appelé au printemps 1924 devant le Jury. Celui-ci a fixé l'indemnité d'éviction pour le terrain nécessaire à l'assiette même de l'ouvrage¹, puis l'indemnité éventuelle d'éviction pour le terrain visé par l'action en récupération², enfin l'indemnité éventuelle de plus-value³. Le propriétaire a opté pour l'indemnité d'expropriation totale. Les terrains ainsi expropriés ont été ultérieurement revendus par la Ville de Lyon avec bénéfice. Il est à remarquer que les propriétaires ont opté jusqu'ici, dans les différentes espèces dont nous avons eu connaissance, pour l'indemnité d'expropriation.

Plusieurs villes, Paris notamment, tentent actuellement d'utiliser la loi de 1918. A notre sens, les applications de la loi faites jusqu'ici ne permettent pas de se prononcer définitivement sur sa valeur pratique. Il faudrait pouvoir la juger à l'épreuve d'une opération de large envergure, véritablement conforme au souci de ses auteurs. Une opération probante à cet égard aurait pu avoir lieu dans la vaste zone d'urbani-

1. Surface de l'emprise : 320 m² 40; offre : 36.831 fr.; demande : 76.272 fr.; décision du jury : 47.652 fr.

2. Surface : 205 m² 70; offre : 29.943 fr.; demande : 43.525 fr.; décision du jury : 33.241 fr.

3. Surface : 205 m² 70; demande de l'Administration : 555 fr. 39; offre du propriétaire : 560 fr. (pour bénéficier de l'option) Décision du jury : 560 fr. (ce qui paraît contraire à l'article 39 *in fine* de la loi du 3 mai 1841).

sation de la Courneuve près de Paris, mais le Département de la Seine s'est heurté à une quasi impossibilité d'évaluer la plus-value et a dû y renoncer. Par contre, à Lyon, une récupération relativement étendue a été autorisée par décret du 27 mai 1926 concernant la création d'un nouveau quartier; mais la réunion du jury n'a pas encore été provoquée. La déclaration d'utilité publique a compris la plus grande partie des délaissés dans la zone de plus-value. Conformément aux textes, le Conseil d'Etat a exigé qu'une expertise distincte soit faite pour toutes les parcelles intéressées, même lorsque les propriétaires n'avaient pas élevé de protestations à l'enquête.

Enfin, une expertise préalable à un essai de récupération vient d'avoir lieu à Biarritz pour les plus-values considérables qui résulteront pour tous les terrains riverains de l'ouverture d'une voie nouvelle en prolongement du boulevard de l'Océan; l'expert unique désigné par le Président du Tribunal civil de Bayonne, a déposé un rapport favorable, et la récupération semble devoir aboutir au profit du concessionnaire des travaux. La récupération est ici favorisée du fait de l'identité de la plus-value probable pour tous les fonds visés, et aussi de ce qu'elle n'est encore nullement acquise, en raison de la nature même des terrains. Cependant, pour apprécier la plus-value avec quelque certitude, l'expert n'a retenu qu'une proportion faible et par conséquent inexacte de l'augmentation de valeur qu'on peut raisonnablement prévoir.

Malgré le caractère tout relatif des tentatives dont nous pouvons faire état, l'expérience déjà acquise en matière de récupération des plus-values permet dès à présent d'élever un certain nombre de critiques contre la loi.

Nous ne cachons pas qu'à notre sens sa portée pratique est singulièrement moindre que ce qu'on pouvait en espérer; le fait que, des nombreuses municipalités et administrations

qui appelaient il y a douze ans cette loi de tous leurs vœux, bien peu ont tenté de l'appliquer, nous donne lieu de craindre que par une fatalité qui paraît s'acharner sur tout effort législatif en vue de récupérer les plus-values, la loi de 1918 ne se trouve être aussi frappée, pour ainsi dire, d'impuissance congénitale. Nos craintes sont surtout fondées sur ce que la portée pratique de la loi repose principalement sur la détermination de la plus-value à recouvrer et aussi sur l'efficacité douteuse des moyens mis en œuvre pour parvenir à cette récupération.

Or la détermination de la plus-value nécessaire pour éclairer l'Assemblée chargée d'apprécier l'utilité de la récupération, pour savoir le chiffre de la créance et permettre de fixer l'indemnité de plus-value et celle d'expropriation, évaluation indispensable par conséquent, ne paraît rien moins que facile, nous n'apercevons pas à l'aide de quels éléments précis les experts peuvent accomplir leur mission pourtant capitale.

Nous avons dit que pour être récupérable suivant la procédure de la loi de 1918, la plus-value devait être à venir et certaine : à venir, car si la plus-value est actuelle, la loi de 1918 ne trouve pas son application et la récupération est alors du domaine de la loi de 1807 ; certaine, car s'il s'agissait d'une simple spéculation aléatoire, d'une plus-value seulement probable, il serait abusif d'user, même subsidiairement, du droit régalién d'expropriation. Ce serait abusif...et cependant nous ne concevons pas que la loi de 1918 puisse trouver autrement d'application, car, précisément, la certitude de la plus-value nous semble peu compatible avec son caractère futur, par exemple s'il s'agit, comme dans le cas de l'ancienne zone fortifiée de Paris, de travaux réalisables à très longue échéance (trente-huit ans). C'est d'ailleurs ce qui paraît se produire actuellement pour l'opération signalée en cours à Biarritz. Il n'en serait autrement que dans des cas très spéciaux, s'agissant d'une zone limitée et d'un travail imminent, à supposer que la

plus-value ne soit pas encore acquise. Et nous comprenons le scepticisme de M. Cornudet qui, à la séance du 31 octobre 1918, posait fort judicieusement à la Chambre cette question : « Comment peut-on chiffrer avec certitude une plus-value d'avenir¹ ? » Nous avons dit l'atmosphère du débat. Le commissaire du Gouvernement répondit qu'il anticiperait sur l'appréciation des tribunaux en précisant d'avantage et que les juges sauraient interpréter la pensée du législateur (qui se gardait si bien de l'exprimer, faute peut-être de la concevoir...). Il tira argument par analogie de ce que les juges administratifs évaluaient bien les dommages certains et directs dans les procès en indemnité. La hâte et l'attrait du système de la zone empêchèrent de remarquer que le dommage en question était un dommage *acquis*, tandis que la plus-value, par hypothèse, était *à venir*, ce qui est une différence capitale.

M. Jeanneney avait dit au Sénat² qu'une valeur à terme était une valeur actuelle, et que dans la mesure où elle pouvait être escomptée, elle constituait même une valeur réelle. Ce n'est pas douteux, avons-nous observé, mais seulement dans la mesure où la plus-value peut être escomptée. Or la plus-value peut être vraisemblable; des experts ont pu, d'après des cas similaires, faire des prévisions; mais il ne s'agit jamais que d'une possibilité plus ou moins probable d'augmentation de valeur à terme. Ce n'est jamais qu'une spéculation aléatoire en somme; ceux qui ont la pratique des estimations immobilières savent quels impondérables déterminent les plus-values foncières, surtout dans les villes. Si, pour ne pas paralyser la récupération par souci de l'intérêt général, des experts se risquent à déterminer et à chiffrer avec certitude une plus-value, nous ne concevons pas qu'ils puissent le faire autrement, et à l'extrême rigueur, qu'en lais-

1. *J. of.*, Déb. parl., 1918, p. 2855.

2. Cf. rapport Jeanneney, *loc. cit.*, p. 48.

sant une marge considérable à l'imprévu; en évaluant par conséquent à une somme relativement infime le montant de la plus-value escomptée. Nous avons dit du reste à propos de la loi cantonale de Neuchâtel avec quelle modération vraiment excessive les plus-values à venir y étaient nécessairement chiffrées. Les premiers essais d'application de la loi de 1918 nous font craindre que les mêmes inconvénients soient inhérents à notre législation nouvelle.

La pratique montrera si nos craintes sont fondées et si une évaluation selon l'esprit de la loi est ou non possible.

A supposer qu'elle le soit, l'avenir dira de quels procès ces évaluations pourront être la source s'il apparaissait des erreurs d'appréciation au détriment des propriétaires atteints. Si par contre l'erreur d'appréciation de la plus-value s'était produite au détriment de l'Administration, il serait toujours possible, d'après les principes généraux, d'engager, une fois a plus-value acquise, la procédure de la loi de 1807, à condition que la plus-value restant à récupérer se révèle suffisante dans son quantum.

Cette quasi impossibilité pratique d'expertiser la plus-value à venir paraît avoir retenu en dernier lieu l'attention de la commission interministérielle constituée par M. Albert Sarraut, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, par un décret du 24 mars 1926, sous le nom de « Comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la Région parisienne. » Ses travaux, sous la présidence de M. Louis Dausset, ont abouti notamment à deux projets de loi déposés sur le bureau de la Chambre des Députés par le Ministre de l'Intérieur le 12 juillet 1929 : l'un concernait l'aménagement de la région parisienne (xiv^e Législature, documents parlementaires, annexe 2045), l'autre l'aménagement de la voie Paris Saint-Germain et de la Courneuve (xiv^e Législature, Chambre des Députés, documents parlementaires, annexe 2046).

Le premier de ces projets dispose dans son article 8, alinéa 3

que la collectivité intéressée peut acquérir à l'amiable ou par voie d'expropriation, tout ou partie des terrains compris dans le périmètre dont elle entend effectuer l'aménagement; elle peut louer ou aliéner la partie de ces terrains non incorporée aux ouvrages publics, ni réservée pour des espaces libres ou des services publics. Il y a là une application pratique de la tendance actuelle que nous avons signalée en faveur d'une large politique foncière des communes.

Le second projet, dans son article 6, contient les mêmes dispositions pour les terrains situés dans une zone donnée, de part et d'autre de l'ouvrage projeté.

Ainsi le Comité a bien senti la nécessité de la récupération tout en constatant l'inefficacité des procédés en vigueur. Il a suggéré ces dispositions exceptionnelles qui pourront être efficaces pour éviter des enrichissements particuliers aux dépens des fonds publics. Le projet reconnaît formellement l'impossibilité de l'expertise de la loi de 1918 (exposé des motifs du second projet, *loc. cit.*, p. 5), il la supprime. Toutefois ce procédé, adopté pour un cas spécial, ne saurait à notre sens être généralisé, car il faut reconnaître que les intérêts des particuliers ne sont plus suffisamment garantis, surtout dans cette matière qui consacre une nouvelle et très large extension de la faculté d'exproprier.

Le second obstacle pratique qui nous donne lieu de craindre que la portée effective de la loi de 1918 ne soit excessivement réduite, résulte de l'examen des moyens mis en œuvre pour son recouvrement. Si, en effet, comme dans toute spéculation immobilière, rien n'assure au début d'une procédure de récupération que l'opération doive se solder en fin de compte par un bénéfice réel, tout permet d'affirmer que la récupération sera onéreuse pour la collectivité, à défaut d'accord amiable, si l'on tient compte, outre des indemnités que les jurys dispensent trop souvent avec une largesse qui peut sembler excessive (notamment des indemnités aux loca-

taires parfois considérables), des frais de toute sorte qu'occasionne une pareille procédure, de l'immobilisation des capitaux et de leur rémunération nécessaire, ainsi que de la gestion des immeubles jusqu'à la manifestation effective de la plus-value.

L'Etat et la Ville de Paris ont des services du Domaine susceptibles de gérer, administrer, entretenir et même vendre dans les meilleures conditions les immeubles ainsi expropriés; mais on ne saurait en affirmer autant des autres administrations pour lesquelles, dans l'état actuel de leur organisation, la gestion, l'entretien et la revente des immeubles pourraient être pécuniairement fâcheux. Il nous manque en France un corps de fonctionnaires, comme il en existait dès avant la guerre par exemple en Allemagne, spécialement formés pour ces services, et affectés à chaque commune en voie d'extension. Au surplus « ce n'est pas la fonction normale des personnes publiques de faire le métier de marchands de biens; elles n'ont en général, ni les aptitudes techniques, ni les moyens financiers nécessaires, et les précédents devraient les en éloigner », remarquait M. le professeur Louis Rolland au lendemain du vote de la loi¹.

Il faut noter cependant que, depuis ces dernières années en France et à l'étranger, la nécessité s'impose pour les communes d'une politique foncière. Les travaux d'urbanisme indispensables, l'extension des villes, l'accroissement des services municipaux, le souci de récupérer la plus-value, la crise du logement et l'obligation pour les grandes villes de pourvoir à la construction d'habitations à bon marché, sont autant de devoirs impérieux qui obligent les municipalités à pratiquer une politique foncière fort éloignée de leurs attributions primitives. Est-ce un bien ? Est-ce un mal ?... C'est une nécessité. Et puis, en ce qui concerne les plus-values

1. L. Rolland, *Revue du Droit public*, 1919, *loc. cit.*

que nous étudions, il faut bien reconnaître que le seul moyen vraiment efficace d'en bénéficier, pour les collectivités comme pour les particuliers, a été jusqu'ici d'être propriétaire du fonds avantagé. La récupération des plus-values à venir ne peut se faire sans la possibilité pour l'Administration de pratiquer une large politique foncière d'acquisitions (antérieures à la publication de tout projet de travail public) d'aménagement et de revente. Il faudra du reste en venir à l'établissement légal d'une réglementation générale de la politique foncière des communes. Il n'en existe à ce jour dans aucun pays, croyons-nous, mais partout on s'en préoccupe et la nécessité s'en fait sentir¹. En ce qui concerne la France, nous ne pouvons citer qu'un texte excellent en tous points : le décret-loi du 28 décembre 1926 (*J. O.* du 31 décembre 1926), qui autorise les communes à prendre des participations dans les sociétés immobilières et leur permet ainsi de prendre part, sans risque ni charges incompatibles avec leur caractère, à de vastes opérations foncières conformes à leurs intérêts bien entendus, et de bénéficier partiellement des avantages procurés par leurs travaux aux terrains. Les projets en suspens sur l'aménagement de la Région Parisienne étendraient cette facilité.

On ne saurait assez insister sur ce que les aléas de la plus-value laissent place à des éventualités désastreuses déjouant toutes prévisions, sans parler des fantaisies possibles des jurys auxquelles la loi de 1921 remédie heureusement. Ces obstacles ne sont que trop réels. De là le souci de la loi d'amener les parties à s'entendre sur l'indemnité de plus-value et à en amener le versement bénévole par les propriétaires avantagés. L'expropriation donc (à ne considérer que les expé-

1. Cf. III^e Congrès international des Villes tenu à Paris en 1925, comptes rendus publiés par « l'Union internationale des Villes », Bruxelles, 1926, vol. 4, p. 3 : Rapport général de M. Droogleever-Fortuyn, ancien échevin, conseiller communal de La Haye et rapport pour la France de M. François-Latour, p. 61.

riences dont nous avons fait état) n'est peut-être pas la menace irrésistible que pensait le Parlement et il est possible que les propriétaires, s'en apercevant, n'en soient pas portés davantage à la conciliation. Tout nous fait craindre qu'il n'y ait encore des jours prospères pour les heureux bénéficiaires de ces enrichissements sans cause aux dépens de la collectivité. Néanmoins nous souhaitons que l'épée de Damoclès qu'est, suivant l'expression imagée de M. Marchais, la menace d'expropriation¹, conserve son prestige et amène des conciliations. Mais les collectivités feront bien de ne pas élever, quoiqu'elles puissent avoir de légitime, de prétentions trop hautes, du moins tant que nos lois seront ce qu'elles sont.

Un autre inconvénient que nous avons signalé et sur lequel nous insistons, réside dans la fixation arbitraire par la loi d'un taux d'exonération rigide trop élevé pour les propriétés importantes. Il ne paraissait en réalité pas impossible d'introduire dans la loi le principe de la proportionnalité dans l'appréciation de la plus-value. La rigueur mathématique dont le rapporteur au Sénat s'effrayait à juste titre pour la détermination des zones, aurait dû être aussi écartée ici comme une source d'injustice. Nous ne reviendrons pas sur ce sujet. Regrettons seulement de nouveau que le législateur n'ait pas cru devoir adopter, au moins dans son principe, l'amendement présenté à la Chambre par M. Lefas sur ce point.

D'autre part, le jury peut fixer une indemnité de plus-value inférieure à 15 %, les offres pouvant parfaitement être inférieures à ce taux. En ce cas, bien que le vœu de la loi soit d'exonérer le propriétaire, le jury ni le propriétaire avantagé ne peuvent interrompre la procédure engagée qui doit se suivre et aboutir à l'indemnité ou à l'éviction, sauf abandon volontaire par l'Administration. Le seul fait que l'acte déclaratif d'utilité publique considère la plus-value comme supé-

1. Rapport de M. M. Marchais à la Chambre des députés sur l'expropriation conditionnelle le 30 juin 1921; annexe 2926, p. 11.

rieure à 15 % de la valeur de l'immeuble et en fixe la quotité récupérable, permet, même si cette opinion est erronée, d'engager la procédure, et ce, sans recours possible.

En outre, remarquons que le jury, en même temps que l'indemnité de plus-value, fixe l'indemnité d'éviction; l'importance de l'une découle du quantum de l'autre. Or l'indemnité d'éviction peut prendre des proportions considérables qui ne sont limitées que par les prétentions avouées de l'exproprié éventuel. L'importance de l'indemnité de plus-value étant, pour employer une expression mathématique, en raison inverse de celle de l'indemnité d'éviction, les fantaisies d'un jury pourront réduire à bien peu de chose l'indemnité de plus-value et fausser ainsi le jeu de la loi en empêchant l'expropriation; ses évaluations prohibitives obligeraient l'Administration à accepter le paiement d'une plus-value sous-estimée. On a oublié, en laissant ainsi une latitude excessive aux jurys, qu'il fallait, pour que l'expropriation soit possible et réponde au vœu de la loi, que l'Administration pût en tirer bénéfice par une revente. Il est vrai que la loi subséquente de 1921 a permis, comme nous le verrons, à l'Administration de renoncer aux expropriations trop onéreuses; mais le remède ne fait que substituer un mal à un autre, puisqu'il n'évite un mécompte financier qu'au prix d'une renonciation onéreuse à la récupération.

Le mode de paiement de l'indemnité de plus-value est peut-être trop brutal. Il n'est pas certain que malgré les notifications de l'article 23, le propriétaire soit réellement à même de prendre le parti le plus conforme à ses intérêts. L'obligation où il est mis de payer d'un coup une indemnité de plus-value, peut-être trop importante pour ses disponibilités, peut l'obliger à se faire exproprier contre ses désirs et ses intérêts les plus légitimes. Il serait plus avantageux pour lui et conforme aux intérêts bien entendus de l'Administration, que des facilités de paiement lui fussent accordées

par la loi, comme le proposait M. Bender ainsi que nous l'avons vu, pour lui permettre d'éviter l'expropriation.

Ne pourrait-on combiner un paiement échelonné par annuités et garanti par une inscription hypothécaire prise en vertu de l'acte qui consacrerait en la forme administrative l'accord des parties, ou de la décision du jury ? Sans nous reporter aux législations étrangères, déjà nous trouvons dans la loi du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique un mode de paiement de la plus-value par annuités variables, en tenant compte chaque année dans leur calcul de l'utilisation effective du supplément d'eau ou de force motrice constituant la plus-value.

Les annuités pourraient être calculées pour cinq à dix ans; le recouvrement se ferait comme en matière de contributions directes. Une autre solution encore concilierait tous les intérêts : ce serait, contre garantie hypothécaire à préciser, de reconnaître à l'Administration une créance privilégiée sur le prix de la première mutation qui suivrait la procédure, avec révision possible de son montant dans des formes simples à déterminer, constituées principalement par une nouvelle expertise.

L'Administration pourrait sans inconvénient attendre pendant un certain temps le recouvrement intégral de la plus-value. Elle y gagnerait, car l'assurance qu'auraient les jurys de ne pas écraser les propriétaires, leur permettrait une plus équitable évaluation de l'indemnité.

En résumé, la loi paraît dès à présent donner lieu à des critiques pour des défauts faciles à supprimer : mode de paiement de la plus-value, taux de l'exonération. Par contre, elle présente deux vices que nous avons signalés, l'un tenant à l'efficacité douteuse de l'expropriation, soit comme mode de récupération, soit comme moyen de pression et l'autre à la quasi impossibilité pratique d'évaluer avec certitude une plus-value à venir.

Le législateur avait encore une crainte que la pratique semble avoir confirmée depuis, c'était que, par suite de chiffres excessifs fixés par les jurys, les particuliers à qui reviendrait en ce cas l'option, n'optent constamment pour l'expropriation, imposant à l'Administration de payer, sans recul possible, des indemnités d'éviction peut-être considérables autant qu'inattendues. Ce serait l'éventualité de répercussions fâcheuses pour les finances publiques en général, pour l'économie de l'opération d'utilité publique en particulier.

C'est pour remédier entre autres à cet inconvénient dès longtemps entrevu et dont les conséquences étaient sérieuses, que fut édictée la loi du 17 juillet 1921.

CHAPITRE II

LA LOI DU 17 JUILLET 1921 SUR L'EXPROPRIATION CONDITIONNELLE

L'expropriation par zones, en raison des dépenses supplémentaires qu'elle exigeait, appelait donc le corollaire de la récupération des plus-values. Mais cette récupération pouvait obliger à des expropriations excessivement onéreuses, partant, immobiliser des capitaux et nécessiter des emprunts peut-être sans rapport avec les facultés de la personne publique intéressée. Dès lors il fallait permettre à celle-ci de n'exproprier que sous condition purement potestative, et de renoncer à une opération disproportionnée avec ses possibilités financières. C'est l'objet de la procédure dite de l'expropriation conditionnelle, longtemps réclamée par de nombreuses municipalités, par celles de Paris et de Lille notamment, procédure dont la portée dépasse la matière de la plus-value où elle trouvera cependant un rôle utile à jouer.

Au cours des discussions qui s'étaient instituées à la Commission des Travaux publics de la Chambre des Députés lors de l'élaboration de la loi du 6 novembre 1918 sur l'expropriation par zones, la question de l'expropriation conditionnelle s'était déjà posée. Cette commission avait même décidé¹ de demander l'adoption entre autres modifications apportées au texte du Sénat, d'une rédaction introduisant l'expropria-

1. Cf. 1^{er} rapport supplémentaire de M. Chanal précité, pp. 3 et suivantes.

tion conditionnelle dans notre législation, par extension du principe conditionnel inscrit par le Sénat dans l'article 14 de la loi de 1841 à propos de la récupération des plus-values. Le **Gouvernement** s'était rallié au texte de la Commission. L'urgence invoquée dans l'intérêt des Régions Libérées fit différer l'adoption de ces mesures dont l'étude n'était pas au point, et qui auraient retardé le vote des autres dispositions de la loi. Mais, conformément aux engagements pris alors, le Gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre le 18 janvier 1919¹, un projet de loi en deux articles, le premier permettant aux Tribunaux sur réquisitions du Parquet de ne prononcer l'expropriation que conditionnellement, et à l'Administration expropriante de renoncer dans les deux mois de la décision du jury à la procédure engagée. L'article 2 prévoyait pour ce cas l'octroi aux intéressés d'un dédommagement pécuniaire de 1 % de l'indemnité d'éviction fixée par le jury, avec minimum de 500 francs et maximum de 5.000 francs.

L'exposé des motifs du projet faisait état de ce que le plus sérieux obstacle à l'exécution des travaux publics, notamment à ceux des villes, était beaucoup moins l'élévation souvent critiquée du reste des allocations accordées aux expropriés, que l'incertitude qui pèse sur les décisions des jurys en raison du caractère forcément arbitraire de leurs appréciations, en raison aussi des fluctuations de la crise économique qui a suivi la guerre.

Nous voyons trop souvent en effet dans les grandes villes les prévisions financières les plus raisonnablement établies par les services municipaux compétents, dépassées de beaucoup par les évaluations fantaisistes, semble-t-il, de jurés sans compétence technique. La dépense supplémentaire et réellement excessive imposée de la sorte aux villes, a de fâ-

2. Doc. parl., XI^e Législature, annexe 5571.

cheuses répercussions sur leurs finances qu'elle surcharge ainsi, parfois à l'improviste, de sommes importantes. Peu de villes ont les moyens de faire face à de telles situations. La sollicitude du législateur a visé particulièrement les cités dévastées par la guerre et celles en voie d'accroissement que des lois de 1919 et 1924 ont dotées de plans d'extension et d'aménagement. L'exposé des motifs insistait sur ce qu'il ne s'agissait pas de diminuer les garanties des propriétaires, ni même de limiter les générosités des jurys, mais seulement « de permettre aux administrations expropriantes de renoncer purement et simplement à leurs projets lorsqu'elles constateraient que leur réalisation les entraînerait à des dépenses dépassant leurs moyens financiers ». L'opportunité du projet était évidente; il ne pouvait d'autre part nuire à aucun intérêt particulier respectable, ni léser des droits acquis, puisqu'un projet d'expropriation, jusqu'à l'arrêté de cessibilité, n'en confère pas aux particuliers susceptibles d'être atteints par l'opération. L'abandon d'un tracé primitivement projeté ne pourrait causer de dommage qu'aux spéculateurs qui auraient voulu mettre à profit les renseignements recueillis sur des projets. Les propriétaires en général ne souffriront pas de l'abandon de ces études préliminaires, si la procédure conditionnelle révélait le tracé prévu excessivement onéreux et incitait, soit à l'abandon de l'ouvrage projeté, soit à modifier sa consistance. Or, avec le système antérieur à 1921, le jugement d'expropriation emportant transfert de propriété, il n'y avait plus qu'à payer, quel que fût le chiffre fixé.

L'expropriation conditionnelle n'est pas la règle normale et obligatoire; ce n'est qu'une pure faculté conférée à l'Administration; celle-ci du reste, ainsi qu'il résulte des termes d'une circulaire du Ministre des Travaux publics du 2 mai 1922, n'en fera qu'un usage tout à fait exceptionnel, ce qui n'est peut-être pas conforme au vœu du législateur et paraît regrettable. Il y a de grands travaux indispensables dont

l'exécution ni la consistance ne peuvent être subordonnées à des considérations financières. Mais la procédure est surtout destinée aux œuvres d'édilité qu'on peut poursuivre ou ajourner sans inconvénient.

Elle a un intérêt particulier dans la matière de la récupération des plus-values par le moyen de l'expropriation qui nous occupe. En effet, nous avons dit qu'une des craintes que pouvait éveiller le procédé de la loi de 1918 était qu'en présence des estimations probablement élevées des jurys, les intéressés n'optent le plus souvent pour l'indemnité d'expropriation qui immobiliserait des capitaux trop importants, sans même que le bénéfice final de l'opération puisse être assuré. La loi de 1918 ne permettait aucun échappatoire : en engageant la procédure, l'Administration s'abandonnait par avance aux surprises, parfois déconcertantes, de la juridiction populaire, danger assez sérieux pour décourager encore les essais d'application de la loi.

C'est dans ces circonstances que la Chambre des Députés fut saisie en 1919 du projet gouvernemental. Celui-ci souleva aussitôt des critiques de la Commission de Législation, qu'exprima son rapporteur M. Leredu¹ devant la Commission des Travaux publics. Il observait en particulier que le projet méconnaissait le caractère juridique du jugement d'expropriation nécessairement translatif de propriété. Déjà la loi de 1918, en le soumettant à la condition suspensive de l'option, négligeait ses effets juridiques essentiels, tels que cet effet translatif précisément, et aussi la résiliation des baux. Ces observations suggérèrent à un membre de la Commission des Travaux publics, M. Margaine, un contre-projet destiné, en inversant l'ordre des formalités, à écarter ces objections : la réunion du Jury se ferait *avant le jugement* définitif d'expropriation, lorsque celle-ci serait faite conditionnellement à

1. Avis du 31 juillet 1919, XI^e Législature, Doc. parl. Chambre, annexe 6628.

la demande de l'expropriant. Le texte du projet modifié en conséquence, fut voté une première fois par la Chambre des Députés le 6 août 1919¹ sur un rapport favorable déposé par M. Chanal au nom de la Commission des Travaux Publics, le 9 juillet précédent².

Il ne restait plus rien du projet primitif du Gouvernement dans les dispositions adoptées dont voici l'économie générale : le Préfet, à la demande de l'Administration expropriante, prend un arrêté de réunion du jury qui est convoqué par les soins du Président du Tribunal Civil et qui rend sa décision comme en matière d'expropriation ordinaire. Dans les trois mois de cette décision, à peine de forclusion, l'expropriant doit faire connaître s'il entend ou non poursuivre l'opération. Dans l'affirmative, le Préfet prend un arrêté de cessibilité et la procédure reprend son cours habituel jusqu'au jugement qui peut alors produire tous ses effets. La décision du jury est déclarée exécutoire et l'expropriant est envoyé en possession par une ordonnance du Président du Tribunal, dans les termes de l'ordonnance rendue habituellement à cet effet par le magistrat-directeur.

Le texte primitivement adopté par la Chambre n'admettait au bénéfice de l'expropriation conditionnelle, que les Associations Syndicales et les Communes, à l'exclusion de la Ville de Paris, de l'Etat, des Départements et des grandes Compagnies de Chemins de Fer, que M. Leredu, dans son rapport précité, jugeait pouvoir disposer de services techniques spécialement compétents et susceptibles de les mettre à l'abri des aléas que la loi était destinée à éviter.

A l'occasion de ce projet de loi, on fit modifier sur divers points la procédure précédemment adoptée. C'est ainsi que l'amendement de M. Lefas, que nous avons indiqué en relatant l'élaboration de la loi de 1918, fut remis en discussion.

1. *J. of.*, 7 août 1919; Doc. parl., p. 3885 et 3889.

2. Doc. parl. Chambre, XI^e Législature, annexe 6481.

Il tendait, on s'en souvient, à modifier l'exonération de base de 15, % prévue par la loi de 1918 pour la récupération des plus-values. L'amendement repris et développé par son auteur à la séance de la Chambre du 6 août 1919 fut finalement repoussé, entre autres raisons, pour conserver les avantages de simplicité et d'uniformité qui caractérisaient la loi de 1918 sur ce point.

Néanmoins une partie de l'amendement de M. Lefas que nous n'avons pas encore examinée, fut adoptée par la Commission, puis par la Chambre, dans le but de préciser les intentions du législateur concernant l'option du propriétaire entre l'indemnité de plus-value et l'expropriation, intentions qu'avait mal rendues la loi de 1918. On a seulement ajouté, conformément à l'esprit de la loi nouvelle, qu'en matière de récupération des plus-values, si le propriétaire optait pour l'expropriation, l'Administration expropriante aurait, dans la huitaine de la notification de l'option, la faculté de faire connaître sa renonciation à l'expropriation. En ce cas la renonciation n'ouvrirait pas, comme dans les expropriations faites pour d'autres causes que la plus-value, le droit pour le propriétaire à l'indemnité de 1 %, les particuliers devant s'estimer assez heureux d'échapper, à ce prix modeste, au remboursement de la plus-value.

Le texte de la Chambre souleva à son tour de nombreuses objections : un certain nombre de modifications y furent apportées sur le rapport de M. Chanal devenu sénateur¹, et adoptées par le Sénat le 23 décembre 1920². Les principales, faites du reste à l'instigation du ministère des Travaux Publics, consistèrent en un remaniement matériel des textes destinés à regrouper au titre VIII les dispositions relatives

1. *J. of.*, Doc. parl. XII^e Législature, Sénat, annexe 318.

2. Présentation Sénat, 4 septembre 1919 (*J. of.* du 10 octobre 1919, annexe 446, p. 565). Adoption le 23 décembre 1920 (*J. of.* du 24 décembre 1920, p. 1993 à 1997).

à la récupération des plus-values de la loi de 1918, et celles sur l'expropriation conditionnelle qu'on introduisait dans la loi nouvelle. Puis on étendit l'application de l'expropriation conditionnelle à l'Etat, aux Départements et à la Ville de Paris, conformément aux protestations fortement motivées qu'avait élevées le Préfet de la Seine en ce qui concernait la Ville de Paris. Celle-ci est aussi bien que les autres villes, à la merci des aléas que nous avons dits et qui défient toute évaluation administrative; la pratique de tous les jours le prouvait hélas ! surabondamment. Les jurys, en effet, ne statuent ordinairement pas sur les conclusions d'une expertise. « Leur pouvoir souverain, disait M. Marchais dans son rapport, permet difficilement d'apercevoir les raisons qui ont dicté leur décision, et par conséquent de les prévoir. Les verdicts de deux jurys dans une même affaire seront souvent différents. Les appréciations variant avec les hommes, les plus compétents techniciens ne peuvent faire un calcul sérieux de probabilités sur les indemnités à prévoir. L'expérience est d'ailleurs faite; le personnel de l'Etat, des Départements et de la Ville de Paris, ne les a pas mis à l'abri dans le passé des surprises de l'expropriation. Dès lors, pourquoi priver d'une disposition législative si nécessaire les personnes morales qui sont plus que toutes autres appelées à établir de vastes projets, à entreprendre les plus importants travaux ? » Enfin, le minimum de l'indemnité due par l'expropriant à l'exproprié en cas de renonciation à l'expropriation et fixé par le projet primitif du Gouvernement (article 2) à 500 fr., a été supprimé.

Le projet de loi revint devant la Chambre et y fut discuté de nouveau au rapport de M. Maurice Marchais au nom de la Commission des Travaux Publics, et de M. Pierre-Etienne Flandin, au nom de la Commission de Législation¹. En cet

1. Retour Chambre, 12 janvier 1921, annexe 2010, *J. of.*, 1^{er} février 1921 p. 88. Adoption 7 juillet 1921, *J. of.*, 8 juillet 1921, p. 3264. Rapport Marchais

état, et le Garde des Sceaux insistant pour un vote rapide de la loi, que nécessitait notamment une reprise urgente de plusieurs procédures en suspens devant le Tribunal de Belfort¹, la Chambre, sur l'avis conforme de ses commissions, entérina purement et simplement le texte du Sénat.

La loi, qui par ailleurs fixait nombre de points ne concernant pas directement notre sujet, modifiait heureusement, dans le sens que nous avons dit, la loi du 6 novembre 1918.

Dès lors, la récupération des plus-values à venir peut se présenter sous la forme d'une procédure des deux lois combinées de 1918 et de 1921 (la loi de 1918 continuant bien entendu à être applicable seule et sans la modalité de l'expropriation conditionnelle) et dont voici pour ce cas les grandes lignes : Enquête et expertise, puis acte déclaratif émanant du Conseil d'Etat ou du Parlement suivant les circonstances; pourparlers en vue d'une conciliation; arrêté de réunion du jury; procédure d'offres et fixation des indemnités; option du propriétaire entre le paiement d'une indemnité de plus-value et l'expropriation; si celui-ci choisit l'expropriation, option de l'expropriant; si l'Administration décide de poursuivre l'expropriation, arrêté de cessibilité, jugement d'expropriation et ordonnance d'envoi en possession.

La procédure de récupération, sans nuire aux particuliers, si ce n'est dans leurs trop hâtives spéculations, se trouve ainsi, heureusement en somme, amendée par la loi de 1921². Elle incite le jury dont les décisions trop généreuses ne seraient plus exécutées, à des évaluations raisonnables, dans l'intérêt même des propriétaires qui risqueraient de voir s'éloigner la perspective fructueuse de l'expropriation.

annexe 2926, déposé le 30 juin 1921. Rapport Flandin du 6 juillet 1921, annexe 3006.

1. Rapport Flandin, *loc. cit.*, p. 2.

2. Aucune tentative de récupération n'a été faite jusqu'ici en vertu des deux lois combinées de 1918 et de 1921.

C'est, en même temps que sont sauvegardés les intérêts privés, une protection certainement efficace des deniers publics. Par ailleurs, la procédure conditionnelle, de même qu'elle incite les collectivités à réaliser des travaux importants, les encourage à favoriser encore ceux-ci par des tentatives de récupération des plus-values qui pourront éventuellement être abandonnées si leurs conditions d'exécution devaient amener quelque déboire.

En ce qui concerne le jugement d'expropriation proprement dit, rendu au cours de la procédure de la récupération des plus-values, seule hypothèse où ce jugement nous intéresse dans ce travail, on peut se féliciter de l'heureux expédient suggéré par M. Margaine. On a ainsi rendu au jugement d'expropriation ses effets normaux que, malgré les explications qui avaient été fournies de son caractère suspensif, et que nous avons reproduites à leur place, voyait ses effets juridiques dénaturés. Sous l'empire de la loi nouvelle, le jugement opère immédiatement transfert de propriété et purge des droits réels. C'est à présent la décision du jury qui aura un effet différé. Mais les décisions des jurys ne portent jamais en elles-mêmes leur force exécutoire, elles la puisent dans l'ordonnance subséquente du magistrat directeur. En l'espèce, cette décision de justice est simplement différée pour permettre l'exercice de la double option prévue, ce qui ne présente pas d'inconvénient juridique.

La loi telle qu'elle est, a suscité en 1921 des réserves, notamment de la Commission de Législation de la Chambre des Députés. On a regretté que le taux de l'indemnité pour abandon de procédure (indemnité de 1 %) ne puisse pas être supérieur à 5.000 francs. Pour notre part nous n'en voyons pas la nécessité. Cette indemnité est seulement destinée à couvrir les honoraires des conseils du propriétaire (les honoraires *quota lilis* sont prohibés par la loi de 1918) et ses déboursés divers qui n'entrent pas en taxe dans les

frais récupérables. Dans la matière de la plus-value, les débours et le préjudice immatériel s'il en est subi, seront largement compensés par la plus-value qui sera conservée sans cause du fait de l'abandon de la procédure.

L'autre réserve faite également par le Garde des Sceaux, tient à cette anomalie que l'autorité administrative saisit directement le Président du Tribunal en vue de la désignation du magistrat directeur et de la convocation du jury. On avait voulu que la demande soit obligatoirement communiquée au Ministère Public pour que l'Administration ne puisse pas, sans contrôle, obliger les particuliers à faire des frais pour la défense de leurs droits. La Chambre avait primitivement rendu la communication au Ministère Public obligatoire, mais le Sénat et avec juste raison, pensons-nous a, par la suite, supprimé cette formalité¹. Nous n'apercevons pas bien la nécessité de ce contrôle supplémentaire qui ne constituerait qu'une complication de procédure nouvelle et peu souhaitable. Outre que cette critique révèle un esprit de défiance déplacé contre l'Administration, elle semble méconnaître la garantie qu'offre aux particuliers le contrôle du Tribunal. Puis, à supposer la procédure engagée à tort, ce qui est peu vraisemblable étant donné le contrôle exercé à l'origine par la déclaration d'utilité publique, tout l'ensemble de la procédure subséquente garantit la sécurité nécessaire aux intérêts particuliers.

Enfin, ajoutons qu'on a pu regretter qu'un régime spécial plus large que le droit commun n'ait pas été adopté pour la voirie urbaine, à l'exemple du décret-loi de 1852.

La pratique dira si ces regrets sont fondés et suggérera les réformes nécessaires.

Pour conclure sur l'ensemble de ces dispositions légales concernant la récupération des plus-values à venir, il est

1. *J. of.*, Doc. parl. Sénat, p. 838.

permis de penser que leur champ d'application, en mettant les choses au mieux, restera limité.

Le défaut qui domine les autres, secondaires en somme, que nous avons pu relever, tient, insistons-y, à la difficulté d'évaluer une plus-value future avec la certitude requise.

Quand il s'agira de grands travaux publics, la plus-value sur les terrains traversés sera généralement difficile à prévoir et trop faible pour être facilement chiffrée. Ne feront exception que les terrains industriels ayant un rapport direct avec l'opération entreprise. Mais alors, comme en matière de voirie urbaine, et sauf peut-être le cas d'un immeuble bien localisé, la plus-value sera sans doute déjà acquise. La pratique nous permet d'assurer que les propriétaires atteints par la tentative de récupération ne seront pas en peine de justifier qu'ils auront reçu, dès l'annonce de l'ouvrage public projeté, des offres de cession à des taux ne laissant plus place pour des espoirs assurés de plus-value supplémentaire. De ceci nous trouvons un exemple frappant à propos de la voie projetée de Paris à Saint-Germain, dont les premiers projets remontent au Second Empire. Le terrain valait dans les régions traversées, environ deux francs le mètre avant 1914; puis, après la guerre, une dizaine de francs, ce qui était normal en raison de la dépréciation de la monnaie. Depuis que le projet a pris consistance et que le bruit a couru de sa réalisation prochaine, le prix du terrain a bondi à trente, à cinquante, puis à cent, à cent cinquante, jusqu'à deux cents francs le mètre. Quelle plus-value supplémentaire l'exécution du travail public pourra-t-elle apporter à ces terrains ? Aucune prévision raisonnable n'est possible.

En somme, ou bien la plus-value sera à venir, mais tout à fait incertaine, ou elle sera certaine, mais déjà acquise. Nous craignons que les deux conditions essentielles à la mise en œuvre de cette procédure se trouvent rarement réunies.

Le champ d'application des lois de 1918 et 1921 intéres-

santes du reste au point de vue de la procédure par la nouveauté et l'harmonie du mode de récupération employé (bien que juridiquement l'usage du droit d'expropriation dans le but où il est employé ici, soit peut-être d'une légitimité contestable), nous paraît dès lors faible.

C'est du côté de la récupération des plus-values acquises, et sur une mise au point de la loi de 1807, qu'un effort législatif est indispensable et urgent.

TITRE III

LES PROJETS DE TAXE DES PLUS-VALUES

Nous avons dit que, nous occupant seulement, dans ce travail, des modes administratifs de récupération actuellement inscrits dans nos lois et principalement de notre législation sur l'expropriation, nous n'avons pas cru devoir examiner le procédé le plus simple peut-être qui se puisse concevoir et qui consiste dans l'établissement d'une taxe, d'un impôt, sur les plus-values immobilières.

Une telle solution préconisée par les théories socialistes a été souvent employée, nous l'avons vu, à l'étranger, avec plus ou moins de succès. Elle a, du reste, visant généralement à récupérer une plus-value due à l'activité du corps social tout entier, une portée théorique plus large que celle de la récupération des plus-values issues des seuls travaux publics, qui nous occupe.

Au surplus, il n'entre pas dans le cadre de ce travail purement juridique d'aborder les considérations économiques financières et fiscales que comporterait l'étude de la taxe de plus-value. Signalons seulement que si de tels impôts n'existent pas dans notre législation, de nombreuses propositions ont été faites jusqu'à ce jour pour permettre, soit à l'Etat, soit aux communes, d'en percevoir.

A titre documentaire, nous énumérerons celles qui ces dernières années ont été déposées au Parlement, puis sur les

bureaux du Conseil Général de la Seine et du Conseil Municipal de Paris :

Le premier projet de taxation fiscale des plus-values est, croyons-nous, celui qui fut inséré en 1911 dans le projet du budget de 1912 du gouvernement de M. Caillaux. Ils'agissait d'une ouverture de crédits destinés à permettre une enquête afin de déterminer l'importance des plus-values qui seraient éventuellement taxables. Ce crédit fut accordé et une enquête ouverte en 1912; elle a été interrompue par la guerre en 1914 et n'a pas été reprise.

Une proposition de M. Ajam, du 10 juin 1912, instituait une taxe communale sur la plus-value sociale, analogue à l'impôt fédéral allemand de la loi du 14 février 1911, perçue à chaque mutation; cette proposition n'a pas été examinée. Le projet de loi du 13 janvier 1920, devenu la loi du 25 juin 1920, portant création de nouvelles ressources fiscales, prévoyait dans ses articles 128 à 156 une taxe sur les plus-values ne provenant pas du fait du propriétaire, et applicable aux fonds de commerce, aux navires et aux immeubles. Ces articles furent disjoints par la Commission des Finances de la Chambre pour ne pas retirer la possibilité de nouvelles ressources aux départements et aux communes qui, le plus souvent, par leurs travaux, provoquent ces plus-values.

M. Herriot ayant, à la suite de cette disjonction, fait voter à Lyon une taxe municipale de plus-value conforme au texte du projet précité, les articles disjoints furent réunis en une proposition déposée à son instigation sur le bureau de la Chambre le 7 novembre 1920; l'impôt proposé eût été perçu à l'occasion des mutations à titre gratuit ou onéreux, entre vifs ou à cause de mort. Cette proposition n'a pas été examinée par la Chambre.

Les projets de loi déposés les 2 juin et 9 juillet 1926 et devenus la loi du 13 août 1926 qui a autorisé les communes et les départements à percevoir des taxes nouvelles, pré-

voyaient une taxe sur les plus-values qui a été repoussée par la Commission d'Administration générale de la Chambre des Députés.

Enfin, le projet de loi de finances de 1925 déposé par M. Clémentel, prévoyait un impôt sur les plus-values réalisées par les spéculateurs sur les fonds de commerce et les immeubles. Cette disposition fut également écartée. Signalons que la Section des Finances du Comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la Région Parisienne dont nous avons eu l'occasion de parler, a eu à examiner la possibilité de taxer les plus-values foncières de la Région Parisienne. MM. Pignerol et Vacelet, directeurs à la Préfecture de la Seine, ont présenté à la Section un rapport entièrement favorable à une telle taxe et particulièrement documenté¹.

Souvent déjà pour Paris ou pour le Département de la Seine, on avait envisagé cette solution au problème de la plus-value : M. le Préfet Delanney présenta sur cette question le 21 octobre 1912 un mémoire au Conseil Municipal à propos du projet de budget de la Ville de Paris de 1913 ; celui-ci prévoyait un impôt direct sur l'augmentation de valeur en capital des fonds immobiliers. Le Conseil Municipal, au rapport conforme de M. Dausset, écarta le projet et marqua sa préférence pour une taxe de mutation. Le projet de budget de 1914 reprit les mêmes propositions (Mémoire préfectoral du 5 novembre 1913), mais le Conseil municipal les repoussa, tout en adoptant le principe de la récupération par une délibération du 31 décembre 1913.

Au Conseil Général de la Seine, MM. Henri Sellier et Mayeras déposèrent des propositions de récupération des plus-values en 1912 et 1913, qui furent renvoyées à l'Administration et n'ont pas été examinées.

1. Les grandes lignes de ce rapport ont été résumées par M. Camille Rosier dans deux articles de la *Journée industrielle* des 21 et 25 septembre 1929.

Au cours de la discussion du budget général de 1914, le 20 décembre 1913, le rapporteur général, M. Girou, fit adopter par l'Assemblée une délibération invitant l'Administration à étudier la possibilité de récupérer les plus-values sur les riverains des chemins et voies de communications.

Ce projet destiné à couvrir le service de l'emprunt de 1917 prévoyait une taxe de mutation sur les plus-values; il fut écarté sans débat.

En 1917, M. Henri Sellier déposa encore au Conseil, sous le n° 58, une proposition analogue qui ne fut pas examinée.

M. le Préfet Autrand ayant inséré une disposition dans le même sens au projet de budget départemental de 1922, une dépêche du 26 novembre 1921 de M. le Ministre des Finances lui indiqua qu'il serait opportun d'attendre le vote du projet alors en instance au Parlement; sur avis conforme de son Rapporteur Général, l'Assemblée disjoignit en conséquence ces dispositions.

Parmi les modalités nouvelles élaborées par les services de la Préfecture de la Seine et énoncées au Mémoire préfectoral adressé avec le projet de budget de 1924 au Conseil Municipal (1923, n° 22), on relève des taxes de plus-values annuelles provisoirement évaluées à chaque mutation. Ces taxes étaient destinées à couvrir les dépenses des transports en commun. Sur les observations techniques du Ministre des Finances, et la charge des transports en commun ayant été transférée au Département, le Conseil Municipal renonça à cette taxe.

Les services départementaux ayant, sur ces entrefaites, élaboré un projet de taxe départementale sur les plus-values, le Ministre des Finances opposa un veto formel, entendant réserver toutes les ressources fiscales à l'Etat en raison des difficultés financières du pays.

Trois mois plus tard, M. Henri Sellier, d'accord avec vingt-neuf de ses collègues, déposa devant le Conseil Général, le

1^{er} octobre 1925, sous le n^o 22, une proposition relative à la création d'une taxe départementale sur la plus-value foncière et sur le capital immobilier. Elle consistait en une combinaison de taxes annuelles et de taxes de mutation perçues au profit du Département et des communes. A la demande de M. le Préfet Bouju, une commission fut chargée de mettre ce projet au point. Le Conseil Général a été saisi en 1927 d'un rapport important de M. François Latour, et la question a été ajournée jusqu'à ce jour.

Nous bornant à une simple énumération, nous nous garderons ici d'examiner ces projets divers et de les apprécier, ce qui sortirait du cadre que nous nous sommes tracé. Nous remarquerons seulement combien le procédé de la taxe est d'un emploi facile pour l'Administration. Il a l'avantage de lui épargner la charge de faire la preuve de l'existence de la plus-value, que tous les moyens que nous avons exposés dans ce travail lui imposent nécessairement. Avec la taxe, le fardeau de la preuve est en effet renversé et c'est au contribuable à se pourvoir s'il s'estime excessivement taxé.

Cependant il ne faut pas se dissimuler qu'une taxe sur la plus-value sociale, telle qu'on la conçoit généralement, est un impôt sur le capital et en a toutes les conséquences fâcheuses. Il faudrait, pour les éviter, des modalités qui ne paraissent pas avoir été envisagées : l'assiette de la taxe devrait être établie strictement sur la seule plus-value résultant d'un travail public déterminé, ce que ne semble indiquer aucun des projets formulés jusqu'ici.

Nous tenions à signaler la solution, séduisante à beaucoup d'égards, de la taxe. Elle vaudrait une étude approfondie. L'exposé sincère de ses graves inconvénients serait un argument de plus pour conseiller la modification de notre régime administratif de récupération, en vue de le rendre efficace.

CONCLUSION

Nous avons mis notre soin, au cours de ce travail, à exposer les moyens dont disposent les collectivités pour récupérer les plus-values indirectes procurées par leurs travaux publics aux particuliers.

Nous sommes convaincu que la récupération des plus-values, résultant de travaux publics déterminés, est juste en soi; elle est utile par surcroît, car elle peut fournir des ressources que l'intérêt public réclame impérieusement, considération qui, pour n'être pas déterminante, a cependant sa valeur. Nous avons voulu établir au surplus la possibilité d'une telle récupération administrative dans le cadre général de notre législation, respectueuse de la propriété individuelle.

Et pourtant, nos observations nous obligent à constater que, dans la pratique et à la différence de ce qui a lieu à l'étranger, ces plus-values ne sont pas récupérées en France.

C'est que les collectivités n'ont pas, dans l'état de notre réglementation, le moyen efficace d'exercer les actions que leur confère la loi.

En effet, qu'avons-nous vu ?

Les modes indirects de récupération sont d'une portée très limitée. Ils peuvent s'exercer si, avec une expropriation partielle, coïncide un avantage pour la partie restante, mais encore faut-il que la compensation soit admise par les jurys, ce qui est rare. Ils jouent également si le bénéficiaire de la plus-value, au risque de compromettre son profit, réclame par

surcroît une indemnité pour quelque dommage au Conseil de Préfecture. Au fait, que risque-t-il ? La jurisprudence accueille plus aisément le dommage que le profit : la spécialité de la plus-value, au sens où l'exige le Conseil d'Etat, est exceptionnelle. Au surplus, le résultat de ces compensations ne sera jamais pour l'Administration qu'une moins-dépense. On évitera en les appliquant, une injustice de plus, mais on n'en effacera aucune.

Néanmoins, tels quels, ces modes de récupération ne doivent pas être négligés malgré leur faible portée, ils seraient toutefois singulièrement plus efficaces si la détermination du caractère de spécialité de la plus-value pouvait être plus large. En ce qui concerne l'application de l'article 51 de la loi du 3 mai 1841, pour laquelle les jurys apprécient sans contrôle l'opportunité et le degré de la compensation pour le plus souvent n'en tenir aucun compte, la très simple réforme législative que nous avons préconisée, en obligeant les jurés à chiffrer la plus-value et à y voir égard, rendrait, croyons-nous, moins illusoire la prescription de la loi.

Pour les modes de récupération des plus-values par voie d'action directe, nos constatations ne sont pas plus heureuses : La récupération pouvant résulter de l'application du décret-loi de 1852 est rendue peu efficace par le droit de rétrocession que, dans certains cas, les particuliers peuvent faire valoir à des conditions qui ne laissent pas aux collectivités le bénéfice des plus-values.

La loi du 16 octobre 1919 a une portée tout à fait spéciale et l'expérience ne permet pas encore d'émettre un jugement définitif sur sa valeur.

Le système de la loi du 6 novembre 1918, heureusement modifié par la loi du 17 juillet 1921, qui du moins n'appelle aucune réserve importante, peut être apprécié dès maintenant : les conditions nécessaires à son application ne seront que rarement réunies, par suite de la difficulté pratique de

chiffrer avec *certitude* une plus-value à venir. Le seraient-elles, que le montant de la récupération ne pourra jamais pratiquement être en rapport avec celui de la plus-value; c'est d'autant plus regrettable que l'expropriation par zone pour plus-value, aussi bien que pour mise en valeur de l'ouvrage, devrait être d'une pratique absolument courante.

Enfin, reste le système de la loi de 1807, dont nous ne pouvons malheureusement que répéter qu'il est atteint d'impuissance congénitale : procédure inutilement complexe et exceptionnelle, caractère « notable » de la plus-value exigée, taux excessif du profit non-récupérable : tout la paralyse. Il faut la modifier.

Le système de récupération dans les termes du droit commun que nous avons esquissé, ne serait qu'un moyen de fortune dont l'application ne saurait suppléer que provisoirement la loi de 1807; il soulèverait du reste en pratique des difficultés qui lui ôteraient toute efficacité.

Une intervention du législateur est donc nécessaire. Elle doit concerner la seule plus-value pratiquement appréciable, c'est-à-dire la plus-value acquise.

Nous n'approuvons pas toutes les dispositions de la proposition de M. Bender sur la révision de la loi de 1807; des amendements y seraient utiles; mais son esprit est salubre et il serait souhaitable qu'elle puisse être discutée par les Chambres. Nous en disjoindrions, pour les raisons que nous avons exposées, ce qui concerne l'arbitrage et la délégation par les personnes publiques de l'action en récupération aux concessionnaires. Nous y ajouterions par contre la mission pour les Conseils de Préfecture, de juger en premier ressort et après expertise de l'existence même de la plus-value, la formalité du décret d'autorisation étant supprimée.

Enfin, nous estimons qu'un texte de loi applicable à tous les cas où une procédure de récupération des plus-values aboutirait au versement d'une indemnité par un particulier à l'Ad-

ministration, est nécessaire pour fixer dans l'esprit que nous avons dit la quotité de la plus-value récupérable et son mode de paiement : exonération pour les plus-values inférieures à mille francs, et pour les autres, abattement à la base de 10 % jusqu'à 50.000 francs, et de 5 % au-dessus. Pour les modalités du paiement, si mieux n'aime l'intéressé se libérer en un seul versement, auquel cas un escompte important pourrait lui être consenti, amortissement de l'indemnité par annuités, comme cela se pratique notamment en Espagne, en Italie et à Neuchâtel, sauf à exiger l'intégralité de la plus-value par privilège sur le prix, le jour où une mutation de la propriété interviendrait à titre onéreux. En effet, les raisons qui conseillent d'accorder des facilités de paiement pour éviter de charger trop lourdement le propriétaire avantagé et de le contraindre à se défaire de son fonds, n'existent plus dès qu'il y a cession volontaire de sa part, et particulièrement si ce propriétaire n'a acquis ce fonds que pour spéculer sur l'ouvrage public. Ces modalités auraient l'intérêt incontestable de diminuer la charge de l'indemnité pour la petite propriété. Nous avons constaté qu'une disposition analogue des lois danoises, relatives aux travaux d'établissement de tramways dans la banlieue de Copenhague et prévoyant la récupération de la plus-value à la première mutation, donnait toute satisfaction.

Il serait également souhaitable que la récupération des plus-values par voie d'action directe, qui ne peut se faire actuellement que sur les seuls propriétaires, pût avoir lieu aussi sur les locataires; nous avons constaté que ceux-ci bénéficiaient les premiers des plus-values par une augmentation de jouissance immédiate, alors que l'accroissement de valeur économique de l'immeuble ne se traduit pas toujours rapidement par un avantage sensible pour le bailleur. Il peut être délicat de chiffrer les avantages dont bénéficient les locataires de locaux d'habitations; l'évaluation serait forcément

arbitraire. Par contre, il paraît plus aisé de le faire pour ceux de locaux commerciaux ou industriels : le chiffre d'affaires facilement contrôlable¹ donnerait des indications sûres à cet égard et souvent très nettes. Les droits du commerçant sur son fonds de commerce, et particulièrement sur certains de ses éléments, sont fort semblables à un droit de propriété; la loi les reconnaît et les protège comme tels depuis le 30 juin 1926². Il est juste qu'en contre-partie, il soit demandé à la propriété commerciale le même effort qu'à la propriété immobilière, en matière de plus-values acquises sans cause au détriment de la collectivité. Il faudrait évidemment que les jurys usent de toute la prudence nécessaire en cette matière délicate, qui pourra donner lieu à des discriminations entre la plus-value créée par le travail public et celle qu'aura pu procurer concomitamment l'activité du commerçant. De toute manière la plus-value ne pourra être calculée que pour la durée du bail de l'intéressé.

Il serait bon aussi, comme le proposait M. Bender, d'unifier les délais de prescription, et enfin de prévoir le recouvrement des sommes représentant les plus-values récupérées, dans les formes de celui des contributions directes. Il faut craindre en effet une résistance sérieuse de la part des débiteurs qu'on devra souvent contraindre et dont on viendra à bout sans doute avec le temps, s'ils sont solvables. Mais lorsqu'on se trouvera en présence de débiteurs insolvables, sans autres ressources que le bien sur lequel porte la plus-value, bien qui pourra être hypothéqué ou frappé d'hypothèques légales, comment conservera-t-on la créance de l'Administration pour la plus-value ? Une simple hypothèque privilégiée comme celle de l'article 23 de la loi du 16 septem-

1. Cf. article 6 de la loi du 27 mai 1918 sur l'évaluation des propriétés immobilières en matière d'expropriation.

2. Cf. Rigaud, Le conflit de deux propriétés, *Annales de Droit commercial*, 1920-1921, p. 113.

bre 1807 rappelé plus haut, ou comme celle qui conserve le privilège des architectes et entrepreneurs, viendrait à un rang trop modeste pour être utile. Il est indispensable d'assimiler notre recouvrement à celui des contributions directes et de le faire bénéficier ainsi du privilège général du fisc. Encore toute difficulté ne sera-t-elle pas éliminée, à en juger par celles qu'on a rencontrées pour le recouvrement de la contribution sur les bénéfices de guerre de la loi du 1^{er} juillet 1916, qu'il fallut remanier plusieurs fois, sans aboutir du reste à un résultat satisfaisant.

On a depuis très longtemps demandé l'introduction en France d'une mesure que nous avons relevée dans les législations marocaine, belge, hollandaise et italienne : la fixation de l'indemnité d'expropriation d'après la valeur de la propriété, non au jour de l'instance mais rétroactivement à celui de la déclaration d'utilité publique. Il faudrait du reste, pour bien faire, se placer au jour même du premier acte public ayant divulgué le projet de l'ouvrage envisagé (prise en considération par le Conseil Municipal par exemple, ou encore ouverture de l'enquête). On éviterait ainsi de voir tenir compte dans les évaluations de plus-values acquises, du fait des travaux, bien avant l'expropriation, dès le jour où le projet de travail public divulgué, les spéculations les plus légitimes ont pu se produire.

Une raison d'ordre pratique nous fait cependant écarter cette idée comme inopérante : comment, avec nos jurys français et leur procédure, contrôler l'application d'une semblable disposition, alors que nous savons déjà le peu d'efficacité de celle de l'article 51 de la loi du 3 mai 1841 ? La mentalité habituelle des jurés les éloignera toujours de faire abstraction de la plus-value acquise aux propriétés depuis la divulgation des projets.

Pour arriver à une stricte justice en cette matière, il faudrait radicalement remanier notre législation.

Nous pensons pouvoir résumer les principales réformes législatives que nous venons d'esquisser en quelques articles qui constitueraient éventuellement les dispositions d'un projet de loi, dont l'idée dominante serait une procédure ayant les avantages de rapidité pour l'expropriant, en même temps que de garantie sérieuse pour l'exproprié. On constatera que nous sommes à dessein modeste, dans le but que nous nous proposons. Sans doute une réforme profonde de nos lois concernant l'expropriation et la plus-value est souhaitable, sans doute il faudrait permettre aussi aux communes de pratiquer une large politique foncière. Mais cela nécessiterait une œuvre législative considérable et une préparation de longue haleine. Nous préférons conclure à quelques mesures simples qui perturberaient peu le régime en vigueur, et qui, sans rien innover quant aux principes d'ores et déjà reçus en assureraient enfin la stricte application.

Article premier. — Les dispositions légales donnant la faculté à l'Administration de recouvrer les plus-values indirectes procurées par des travaux publics sur les propriétaires qui en bénéficient, permettent la même récupération sur les locataires des locaux commerciaux ou industriels avantagés dans les mêmes conditions.

Article 2. — Dans tous les cas où les lois permettent à l'Administration la récupération des plus-values, celles-ci ne seront recouvrables qu'autant que leur valeur dépassera mille francs. Dans ce cas l'Administration aura toujours droit à une indemnité de 90 % de la plus-value reconnue jusqu'à 50.000 francs, et de 95 % de celle-ci pour le surplus s'il y en a.

Article 3. — Le paiement de toute indemnité de plus-value, si mieux n'aime celui qui en est tenu se libérer par un seul versement, auquel cas il bénéficiera d'un escompte de 10 %, pourra être stipulé par la juridiction qui l'aura ordonné, payable en cinq ans par annuités augmentées des intérêts

au taux légal, sans préjudice des autres facilités accordées par la loi du 16 septembre 1807. Néanmoins, dans le cas où, avant la cinquième année, le fonds avantagé viendrait à faire l'objet d'une mutation à titre onéreux, l'indemnité intégrale sera immédiatement exigible avec les intérêts échus, ensemble ceux de l'année en cours, jusqu'à concurrence du prix de la mutation, sur lequel l'Administration pourra exercer ses droits par privilège en vertu de son hypothèque judiciaire, ou, si s'agit d'un fonds de commerce, de l'inscription de nantissement qu'elle aura prise pour garantir l'exécution de la décision de justice intervenue en sa faveur.

Article 4. — Les dispositions de l'article 51 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique sont ainsi complétées : « A cet effet, le jury fixera successivement deux chiffres : l'un représentant la somme de la valeur intrinsèque de l'emprise, des constructions qui peuvent s'y trouver et du dommage subi par la partie restante, l'autre correspondant à la valeur de la plus-value immédiate et spéciale qui doit avantager l'exproprié. L'excédent du premier sur le second, s'il y en a, constituera l'indemnité allouée. »

Article 5. — L'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais, est ainsi modifié : « Lorsque par suite... des propriétés privées auront acquis une augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité correspondant à la plus-value par elles acquise. A cet effet, l'Administration intéressée introduira une demande en paiement devant le Conseil de Préfecture jugeant en premier ressort, suivant la procédure prévue par la loi du 22 juillet 1889. Le Conseil statuera dans les termes du droit commun, après une expertise portant, s'il y a lieu, sur la valeur de la propriété avant et après les travaux, ainsi qu'à l'aide de tous éléments d'appréciation sur l'existence de la plus-value alléguée, et sur la quotité de l'indemnité qui pourra être due à l'Administration. »

Article 6. — L'action de l'Administration en récupération des plus-values et celle des particuliers en indemnité pour dommages causés par l'exécution de travaux publics, seront prescrites par le laps de cinq ans à compter de la réception définitive des travaux.

Article 7. — Les recouvrements des indemnités de plus-value s'effectueront comme en matière de contributions directes.

Telles sont, à notre avis, les modifications qu'il convient d'apporter au régime en vigueur pour remédier à son inefficacité.

En l'état actuel de nos lois, la récupération des plus-values est un principe consacré par plus d'un texte; principe de réelle équité, entièrement justifié en droit.

Mais, dans la pratique, cette règle de plusieurs lois demeure lettre morte. Des enrichissements particuliers absolument abusifs ont lieu fréquemment, au mépris de ces lois et de l'ordre social qu'elles ont mission de défendre.

Nous assistons à ce spectacle étrange d'une injustice condamnée par des lois formelles, d'un abus que l'Ancien Régime ne permettait pas, mais que nos pouvoirs publics tolèrent depuis bien plus d'un siècle, faute de prendre la peine de remanier légèrement quelques textes en vigueur pour les rendre efficaces.

Et de quels abus s'agit-il ? Des moins excusables, avons-nous vu : parfois de spéculations d'individus plus ou moins intéressants, dont l'argent des contribuables fait les frais, et toujours d'enrichissements particuliers que rien ne justifie, au dépens de la collectivité.

Cependant l'opinion ne s'émeut pas de cette situation qu'elle semble admettre comme coutume établie, si elle ne l'ignore, comme c'est généralement le cas. La jurisprudence, celle du Conseil d'Etat en particulier, diminue encore par

une interprétation fâcheusement restrictive, la portée des textes pourtant élaborés dans l'esprit le plus favorable à l'Administration. Ajoutons que pas davantage la Doctrine ne semble être en faveur de la récupération : par une entente unanime, dirait-on, il est fait depuis longtemps silence autour de cette question.

Ces abus du droit de propriété, ces détournements de fonds publics au profit de particuliers, sont autant d'iniquités flagrantes qui justifieraient, s'il se pouvait, les pires conceptions collectivistes; qui, en tout cas, leur fournissent des arguments et paraissent les autoriser à poser la propriété comme une entrave au développement de la Société, alors qu'elle est bien au contraire un facteur essentiel d'ordre et de prospérité.

Il faut que les esprits viennent à une conception positive des nécessités de l'heure : il y a une question sociale qui se pose à l'état aigu; un devoir social qu'il faut comprendre à temps; des besoins sociaux légitimes à satisfaire d'urgence; en conséquence, des travaux publics nombreux et onéreux indispensables, dussent-ils léser quelques intérêts particuliers, et, partant, des plus-values à récupérer sur ceux qui en bénéficient sans cause. La masse des contribuables ne doit pas porter la charge supplémentaire de dépenses que les plus-values devraient normalement couvrir. Il n'est pas admissible que tous pâtissent pour ménager les intérêts de quelques-uns, surtout quand ils sont injustifiés.

Le Législateur aura peu à faire si, comme nous le croyons, l'essentiel vient d'être indiqué. Il importe qu'il cesse de considérer avec un scepticisme spirituel, mais stérile, cette « course à la plus-value », et qu'il prenne les initiatives qui n'ont que trop tardé.

Il faut que l'Administration reçoive les moyens de récupérer effectivement, dans le cadre de nos lois administratives en vigueur, les plus-values procurées gratuitement au pré-

judice des fonds publics. Qu'il lui soit fait enfin confiance. Qu'on cesse d'entraver son action réalisatrice pour satisfaire cette mystique d'un autre âge qu'est la phobie de l'arbitraire.

Ainsi continuera-t-on d'assurer la conservation de l'ordre social, c'est-à-dire le règne d'une justice tendant sans cesse à plus de solidarité, dans le cadre toujours perfectible des institutions établies.

Vu : le Doyen,

H. BERTHELEMY

Vu : le Président de la thèse,

Louis ROLLAND

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

DES

OUVRAGES LE PLUS SOUVENT CONSULTÉS

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- ALPHAND, DEVILLE et REY. — *Recueil des lois, ordonnances et décrets relatifs aux alignements et à l'expropriation pour cause d'utilité publique*. Paris, 1886.
- APPLETON. — *Traité du contentieux administratif*. Paris, 1917, Dalloz, éd.
- AUBRY et RAU. — *Cours de droit civil français*, 5^e édition, revue par M. Martin.
- AUCOC. — *Conférences de droit administratif*, Paris, 1870.
- BATBIE. — *Traité de droit administratif*, 2^e édition, t. VII, Paris, 1885.
- BAUDRY-LACANTINERIE et DE LOYNE. — *Traité de droit civil du nantissement, des privilèges et hypothèques et de l'expropriation*, 3^e édition, Paris, 1904.
- BÉQUET et LAFERRIÈRE. — *Répertoire de droit administratif*, 1882-1912, v^o Expropriation.
- BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 11^e édition, 1926.
- BOGELOT et PERRIN. — *Manuel pratique des expropriés et des Jurés*. Paris, 1888.
- BOUGAULT (Paul). — *La législation nouvelle des chutes d'eau*. Grenoble, 1921.
- BOYER. — *Guide pratique du magistrat-directeur du jury d'expropriation*. Paris, 1885.
- BRUGGEMAN. — *Où en est l'Urbanisme en France et à l'Etranger?* édité par la Société française des Urbanistes, Paris, 1923.

- CARPENTIER (Et.). — *Code métropolitain de l'expropriation pour cause d'utilité publique et de l'aménagement, de l'extension et de l'embellissement des villes*. Paris, 1923.
- *Petit répertoire de l'expropriation pour cause d'utilité publique*. Paris, 1927.
- CAUWÈS. — *Cours d'économie politique*. Paris, 1893.
- CHAUMONT DE LA MILLIÈRE. — *Mémoire sur le Département des Ponts et Chaussées*, 1790.
- CHRISTOPHLE (Alb.). — *Traité des travaux publics*, 2^e édition, Paris, 1890.
- DES CILLEULS. — *Traité sur l'origine et le développement des travaux publics en France*. Paris, 1895.
- CLÉMENT (Pierre). — *La police sous Louis XIV*. Paris, 1866.
- COLIN et CAPITANT. — *Traité élémentaire de droit civil*. Paris, 1921, Dalloz édit.
- CORMENIN (de). — *Traité de droit administratif*, t. II. Paris, 1840.
- COTELLE. — *Cours de droit administratif*, t. II, 3^e édition. Paris, 1859.
- COURCELLE (Louis). — *Traité administratif des travaux publics*. Paris, 1927, Dunod édit.
- CRÉPON. — *Code annoté de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, 2^e édition. Paris, 1899.
- CUQ. — *Manuel des Institutions juridiques des Romains*. Paris, 1917.
- DAFFRY DE LA MONNOYE. — *Théorie et pratique de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, 2^e édition. Paris, 1879.
- DANNEBERG (R.). — *Vienna under Socialist Rule*, 3^e édit., The Labour Party transport House. Londres, 1928; édition française de l'Eglantine, à Bruxelles.
- DUFOUR et TAUDIÈRE. — *Traité général de droit administratif*. Paris, 1901.
- DUGUIT. — *Le droit social, le droit individuel*, 2^e édition, 1911.
- *Manuel de droit public français*. Paris, 1909.
- *Manuel de droit constitutionnel*, 3^e édition. Paris, 1918.
- *Les transformations générales du droit privé*, 1912.
- ENOU. — *Traité de droit administratif, travaux publics*, revu par Picard et Veuillet. Paris, 1903.
- FÉLIBIEN (Dom M.). — *Histoire de la Ville de Paris*. Paris, 1725.
- FENET. — *Recueil complet des travaux préparatoires du code civil*. Paris, 1836, Videcoq édit.
- FRANÇOIS. — *Le plus grand Paris*. Paris, 1928.

- FUSTEL DE COULANGES. — *La Cité antique*, 11^e édition. Paris, 1885, Hachette édit.
- GAND. — *Traité de l'expropriation*. Paris, 1846.
- GAUSSONNET. — au Répertoire Laferrière, v^o Expropriation.
- GEORGE (Henry). — *Progress and poverty*. Londres, 1884.
- GIDE et RIST. — *Histoire des doctrines économiques*. Paris, 5^e édition, 1926.
- GIRARD. — *Manuel de droit Romain*, 7^e édition, 1924.
— *Textes de droit Romain*, 4^e édition. Paris, 1913.
- HAURIUO. — *Principes de droit public*, 2^e édition. Paris, 1916.
— *Précis de droit constitutionnel*. Paris, 1925.
— *Précis de droit administratif*, 11^e édition. Paris, 1927.
- HAUSSMANN (Baron). — *Mémoires*. Paris, Havard éditeur, 1890.
- JACQUEMONT et PARMENTIER. — *L'indemnité de plus-value due par les immeubles voisins d'ouvrages publics*. Paris, 1923.
- JÈZE. — *Éléments de droit administratif*, 3^e édition. Paris, 1926.
- LA CASINIÈRE (H. de). — *Les Municipalités marocaines*. Casablanca, Faraire éditeur, 1924.
- LAMBERT (E.). — *Les codes de la Russie soviétique*, I, *Code civil*. Paris, 1925.
- LAVELEYE (de). — *La propriété et ses formes primitives*, 4^e édition. Paris, 1891.
- LAZERGES. — *Guide pratique des expropriations des terrains*. Paris, Dunod éditeur, 1882.
- LÉCHALAS. — *Droit administratif*, t. II, *Travaux publics* (Expropriations). Paris, sans date.
- LE CHEVALIER DE LALLEAU. — *Traité d'expropriation pour cause d'utilité publique*, 7^e édition revue par Jousselin. Paris.
- LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la science des finances*, 6^e édition, 1899.
- MAYER-COTTE. — *Droit administratif allemand*. Paris, 1906.
- MEYER (E.). — *L'utilité publique et la propriété privée*. Berlin, 1920.
- MILL (Stuart). — *Principles of political Economy*, 4^e édition, 1854.
- MOREAU. — *Précis de droit administratif*. Paris, 1902.
- MORIN (G.). — *La révolte des faits contre le Code*. Paris, 1920.
- NOIZETTE (E.). — *Etude sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et sur la réforme de la loi du 3 mai 1841*. Paris, 1901.
- NOURISSAT (E.). — *De l'expropriation pour cause d'utilité publique*. Paris, 1924, Belzacq éditeur.
- PICARD. — *Traité général de l'expropriation*. Paris et Bruxelles, 1875.

- PLANIOL et RIPERT. — *Traité pratique de droit civil français*, t. III. Paris, 1926, Durand-Auzias éditeur.
- *Traité élémentaire de droit civil*, 10^e édition. Paris, 1926.
- POTHIER. — *Œuvres*, annotées par Bugnet. Paris, 1845, Videcoq éditeur.
- PROUD'HON. — *Traité du domaine public*. Dijon, 1843-1845.
- Recueil des discours prononcés lors de la présentation du Code civil par les orateurs du Conseil d'Etat et du Tribunal*. Paris, 1841, Firmin-Didot éditeur.
- RICARDO. — *Œuvres complètes*, traduction Fonteyraud. Paris, 1847.
- RIPERT (G.). — *La règle morale dans les obligations*, 2^e édition. Paris, 1927.
- ROBIN. — *Traité théorique et pratique de l'expropriation*, 2^e édition, revue par Roubin. Paris, 1926.
- SANLAVILLE (F.). — *Socialisme et Propriété*. Paris, 1920, Alcan édit.
- *La Propriété dans ses rapports avec l'Administration. Dépossession et dommages*. Paris, 1923, Tenin édit.
- SÉGÉRAL (Abel). — *Traité théorique et pratique de l'expropriation vicinale et rurale*. Paris, 1887.
- SERRIGNY (de). — *Traité de la compétence administrative*. Paris, 1865.
- *Droit public romain*. Paris, 1862.

II. — THÈSES DE DOCTORAT

- AMILHAT. — *Les taxes foncières anglaises de la loi de finances de 1909-1910*. Toulouse, 1913.
- BARRET (Paul). — *L'inviolabilité du droit de propriété chez les Romains et principalement de la confiscation pour cause d'utilité publique*. Paris, 1883.
- BOILLOT (A.). — *De la fixation de l'indemnité en matière d'expropriation*. Paris, 1884.
- BOUDET (Louis). — *L'expropriation conditionnelle*. Toulouse, 1926.
- BRUN. — *Les dommages causés par les travaux d'utilité publique de chemins de fer*. Paris, 1898.
- CHEVALLIER (Paul). — *L'expropriation d'urgence*. Paris, 1927.
- DIRAT. — *L'expropriation par zones*. Toulouse, 1921.
- ETIENNE (A.). — *La notion d'expropriation et son évolution*. Montpellier, 1926.
- FORGEOT (Pierre). — *Le lapin de garenne devant la loi et la jurisprudence*. Paris, 1911.

- GUÉRIN. — *Les plus-values immobilières et l'action en indemnité contre les propriétaires*. Paris, 1905.
- HALBWACHE. — *L'expropriation et le prix des terrains à Paris*. Paris, 1909.
- JACQUES (Adrien). — *L'expropriation en Algérie*. Paris, 1901.
- MIGNOT (Adrien). — *L'expropriation pour cause d'utilité publique et la confiscation en droit romain*. Paris, 1886.
- PLATRIER. — *Les projets de réforme et d'extension de la législation sur l'expropriation*. Paris, 1913.
- POLIER. — *De l'expropriation pour cause d'utilité sociale au bénéfice d'entreprises privées*. Toulouse, 1904.
- RIPERT (Georges). — *Etude sur les plus-values indirectes résultant de l'exécution des travaux publics*. Aix-Marseille, 1904.
- YGOUF. — *Des dommages causés à la propriété par l'exécution des travaux publics en droit français*. Paris, 1884.

III. — ARTICLES DE REVUES

- AUBÉPIN (H.). — La loi de 1807 (*La France Immobilière* du 16 décembre 1900).
- BATBIE. — L'expropriation (*Journal de droit administratif*, 1853, t. I).
- BENOIT (E.). — De l'expropriation pour cause d'utilité publique (modifications à apporter à la loi du 3 mai 1841) (*Revue critique de jurisprudence en matière de législation civile*, t. XLVI, p. 634).
- BOURDEIX. — La plus-value foncière urbaine (*Revue L'habitation à bon marché*, janvier 1929, Bruxelles).
- CAHEN (Commandant). — Conférence sur la Houille blanche (*Bulletin de la Société des Ingénieurs de France*, avril-juin 1918).
- CILLEULS (A. des). — La réforme de l'expropriation pour cause d'utilité publique (*Revue critique de législation et de jurisprudence*, t. LXXVIII, 1911, p. 349 et p. 409).
- CLÉMENT (Pierre). — La Reynie (*Revue des Deux Mondes*, 15 avril 1864).
- COTELLE. — Mémoires sur les dépêches de Colbert concernant les ponts et chaussées (*Annales des Ponts et Chaussées*, 1851, p. 33).
- DARESTE. — Une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique sous Louis XIV et sous Louis XV (*Revue historique de droit français et étranger*, 1872, t. II, p. 179).
- DUPONT (P.). — *Annales des chemins vicinaux*, 2^e partie, t. XXXII, 1903-1904.

- FRESQUET (R. de). — Principes de l'expropriation en droit romain (*Revue historique de droit français et étranger*, 1860, t. VI, p. 97).
- GODOFFRE. — De la procédure à suivre pour la fixation de la plus-value (*Journal du droit administratif*, 1854, t. II).
- LAVALLEE. — *Revue générale d'Administration*, 1885, t. III, p. 379.
- MESTRE (A.). — *Revista Diritto Pubbico*, 1920, n° 20.
- RÉCY (René de). — De l'expropriation en droit romain (*Revue de législation ancienne et moderne*, 1870-1871, p. 355).
- Redressement français, « Pour l'Urbanisme » (*Supplément au Bulletin* du 15 mai 1928).
- RIGAUD. — Le conflit de deux propriétés (*Annales de droit commercial*, 1920-1921, p. 113 et suivantes).
- ROLLAND (Louis). — Expropriation pour cause d'utilité publique (*Revue du droit public et de la science politique*, 1912, t. XXIX, p. 330).
- Le remaniement du régime de l'expropriation (*Revue du droit public et de la science politique*, 1919, t. XXXVI p. 91).
- ROSIER (C.). — La taxation des plus-values foncières urbaines et la région parisienne (*Journée industrielle* des 21 et 25 septembre 1929).
- SANLAVILLE (F.). — Dommages résultant des travaux publics (*Revue générale d'Administration*, 1905, t. III, p. 385, et 1906, t. I, p. 5).
- SCHMIDT (Dr R.). — *The Bulletin of the International Federation for Housing and Town Planning*, janvier 1927.
- Société d'études législatives, 1929, n° 1 du *Bulletin*.
- VERDIER (Jean). — La propriété est-elle un droit individuel ou une fonction sociale? (*Revue d'Apologétique*, 15 février 1913. Paris, Beauchesne éditeur).

IV. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES

- BENDER. — Proposition de loi relative au remboursement des plus-values résultant des travaux publics (*J. O.*, Doc. Parl. X^e Législature, 1910; Annexe n° 175, Chambre des députés).
- CARNAUD. — Proposition de loi sur la récupération des plus-values (*J. O.*, 1907 Annexe n° 1207, Chambre des députés) et Rapport de la Commission d'Administration générale (*J. O.*, Chambre des députés, 28 octobre 1909, IX^e Législature, Annexe n° 2813).
- CAUTRU. — Rapport à la Chambre des Députés sur le projet de modification de la loi du 19 avril 1919 sur l'ancienne enceinte

- fortifiée de Paris (*J. O.*, 21 juin 1919, XIII^e Législature, Doc. Parl., Annexe n° 1835, Chambre des députés).
- CHANAL. — Rapport à la Chambre des députés sur l'expropriation par zones (*J. O.*, 15 mars 1918, XI^e Législature, Annexe n° 4455). Rapport supplémentaire (17 octobre 1918, Annexe, n° 5089). Annexe au dit Rapport (Annexe n° 5089) Deuxième Rapport supplémentaire (29 octobre 1918, Annexe n° 5130).
- Rapport à la Chambre des Députés sur l'expropriation conditionnelle (*J. O.*, 2 juillet 1919 Annexe n° 6481). Rapport au Sénat (*J. O.*, 6 juillet 1920, Annexe n° 318).
- ESCUDIER. — Expropriation par zones. Rapport à la Chambre des députés (X^e Législature, 1910, Annexe n° 2186).
- Goy. — Utilisation des forces hydrauliques. Rapport au Sénat, 8 août 1919 (*J. O.*, Doc. Parl., Annexe n° 428).
- JEANNENEY. — Expropriation par zones. Rapport au Sénat, 22 mars 1917 (*J. O.*, Doc. Parl., Annexe n° 100).
- LEREDU. — Expropriation conditionnelle. Avis au nom de la Commission de la Chambre des Députés, 31 juillet 1919 (*J. O.*, Doc. Parl., XI^e Législature, Annexe n° 6628).
- MARCHAIS. — Expropriation conditionnelle. Rapport à la Chambre des députés, 30 juin 1921 (*J. O.*, Doc. parl., Annexe n° 2926).
- PERRIER (Léon). — L'utilisation de l'énergie hydraulique. Rapport à la Chambre, 17 janvier 1919 (*J. O.*, Doc. Parl., XI^e Législature, Annexe n° 5561).
- PERRISSOUD. — Déclassement de l'enceinte fortifiée de Paris. Rapport à la Chambre des députés (25 juillet 1913, XI^e Législature, Annexe n° 358).
- ROZIER (Arthur). — Déclassement de l'enceinte fortifiée de Paris. Rapport à la Chambre des députés, 12 février 1919 (*J. O.*, Doc. Parl., XI^e Législature, Annexe n° 5688).
- STRAUSS (Paul). — Déclassement de l'enceinte fortifiée de Paris. Rapport au Sénat, 14 avril 1919 (*J. O.*, Doc. Parl., XI^e Législature, Annexe n° 180).
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	7
 PREMIERE PARTIE 	
Le problème de la plus-value	
Chapitre I. — Le principe de la récupération des plus-values	11
Chapitre II. — La récupération dans l'histoire du droit	35
Chapitre III. — La récupération à l'étranger	51
<i>Section 1.</i> La récupération indirecte au moyen de l'expropriation par zones	52
<i>Section 2.</i> La récupération par voie de compensation avec le dom- mage subi, dans la fixation de l'indemnité d'expro- priation	62
<i>Section 3.</i> La récupération par voie d'action directe	65
 DEUXIEME PARTIE 	
Les modes de récupération des plus-values en droit français moderne	
Titre I. — La récupération des plus-values acquises	77
Chapitre I. — Les modes indirects de récupération des plus-values	77
<i>Section 1.</i> Exception de compensation aux demandes de dommages causés par les travaux publics (loi du 28 pluviôse an VIII)	77
<i>Section 2.</i> Compensation avec le dommage subi dans l'évaluation de l'indemnité d'expropriation et de l'indemnité d'oc- cupation temporaire (art. 51 de la loi du 3 mai 1841 et art. 14 de la loi du 29 décembre 1892)	86
Chapitre II. — Les modes directs de récupération des plus-values	100
<i>Section 1.</i> Loi du 16 septembre 1807	100
<i>Section 2.</i> Décret-loi du 26 mars 1852 et article 50 de la loi du 3 mai 1841	132
<i>Section 3.</i> Loi du 16 octobre 1919 (art. 20)	134
<i>Section 4.</i> De la possibilité de récupérer les plus-values d'après les principes et la procédure du droit commun	139
Titre II. — La récupération des plus-values à venir	147
Chapitre I. — La loi du 6 novembre 1918 sur l'expropriation par zones	149
Chapitre II. — La loi du 17 juillet 1921 sur l'expropriation condition- nelle	190
Titre III. — Les projets de taxe des plus-values	202
Conclusion	207
Index bibliographique	218

IMPRIMERIE J. BIÈRE

18-20-22, RUE DU PEUGUE

B O R D E A U X

1930
